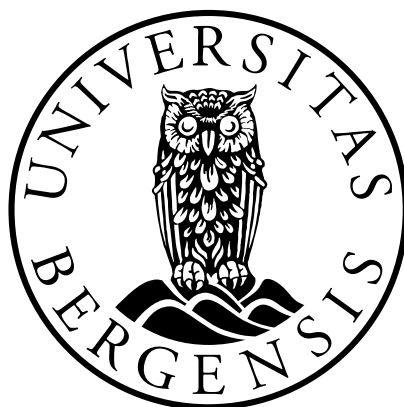


Borgernes lydighetsplikt etter politiloven § 5

Kandidatnummer: 49

Antall ord: 14 275



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1. juni 2017

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	3
1.1 Presentasjon av avhandlingens tema, formål og problemstilling.....	3
1.2 Avgrensninger og presiseringer.....	3
1.3 Rettskilder og metode.....	4
1.4 Videre fremstilling – strukturering av oppgaven.....	7
2 Politiets samfunnsrolle i et historisk perspektiv.....	9
3 Bestemmelsens bakgrunn.....	11
4 Skillet mellom pålegg gitt av politiet og forvaltningsvedtak.....	15
5 Lydighetspliktens grenser.....	17
5.1 Innledning.....	17
5.2 Menneskerettslige begrensninger.....	17
5.3 Opportunitetsprinsippets betydning.....	20
5.4 Påleggets grunnlag.....	21
5.5 Påleggets form.....	24
5.6 Adressatens oppfattelse av pålegget.....	25
5.7 Uttrykket «straks».....	28
5.8 Påleggets varighet.....	30
6 Pålegg gitt på sviktende faktisk eller rettslig grunnlag.....	32
7 Nødrett og nødverge som grunnlag for frifinnelse ved overtredelse av lydighetsplikten.....	33
7.1 Nødrett.....	33
7.2 Nødverge.....	35
8 Straffbarhet ved overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5.....	37
8.1 Politiloven § 30 nr. 1.....	37
8.2 Konkurrens.....	38
9 Et kort utsyn.....	40
9.1 Dansk rett.....	40
9.2 Svensk rett.....	42
9.3 Finsk rett.....	43
10 Avsluttende bemerkninger.....	45
Kilderegister.....	47

1 Innledning

1.1 Presentasjon av avhandlingens tema, formål og problemstilling

Temaet for avhandlingen er borgernes lydighetsplikt etter lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 5. Plikten er relativt absolutt, men det må likevel trekkes noen grenser. Hoveddelen av avhandlingen vil gå nærmere inn på disse grensene. Politiloven § 5 lyder slik:

«Enhver plikter straks å rette seg etter de pålegg, tegn eller øvrige signaler som politiet gir i medhold av bestemmelsene i kapittel II i denne lov.»

Lydighetsplikten er i bestemmelsen beskrevet som en plikt til å «rette seg etter» pålegg, tegn eller øvrige signaler gitt av politiet. Formuleringen «plikter straks å rette seg etter» forstås slik at adressaten selv må gjøre eller unnlate noe.¹ Her kan det for eksempel dreie seg om å forlate et bestemt sted, eller å unnlate og blande seg inn i en situasjon der en polititjenesteperson utøver politimyndighet.

Bestemmelsen er dels en videreføring av normalpolitivedtekten § 3, og dels en lovfesting av det pliktmomentet som ble utledet av den tidligere generalfullmakten.²

Avhandlingens formål er i hovedsak å klarlegge og systematisere gjeldende rett.

Fremstillingen vil imidlertid også berøre spørsmålet om gjeldende rett er tilfredsstillende.

Oppgavens formål og problemstilling henger tett sammen. Problemstillingen vil dreie seg om å vurdere om gjeldende rett har trukket grensene for lydighetsplikten, hvor disse grensene eventuelt går og om de burde bli trukket tydeligere.

1.2 Avgrensninger og presiseringer

Ordlyden i politiloven § 5 er ikke dekkende når det gjelder de formelle pliktgrunnlagene.

Plikten til lydighet gjelder også ved polisiære pålegg mv.³ gitt med hjemmel i annen lovgivning enn etter politiloven kapittel to. Dette gjelder blant annet ved trafikkregulering,

1 Ragnar L. Auglend og Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utgave, Oslo 2016 s. 514.

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

3 I det følgende vil jeg i hovedsak benytte formuleringen «pålegg» når jeg sikter til «pålegg, tegn og signaler».

trafikkontroll og nedleggelse av bruksforbud etter lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) § 9 annet ledd, § 10 første ledd og § 36 nr. 5 annet punktum.⁴

Videre gjelder det, uavhengig av politiloven § 5, også en lydighetsplikt overfor politiets inngrep i faktiske handlinger, der altså politiet foretar seg noe med eller mot personen. Inngrepet kan ha sin bakgrunn i ulydighet mot et lovlig påbud eller det kan følge direkte av loven. Plikten, som da består i å avfinne seg med at handlingen blir gjennomført, følger indirekte av at det dreier seg om en lovlig tjenestehandling.⁵ Pliktmomentet kommer også indirekte til uttrykk ved at hindring og vold mot slike tjenestehandlinger vil kunne straffes etter lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 156 første ledd og § 155, og videre ved at nødverge mot lovlige tjenestehandlinger ikke er tillatt, jf. straffeloven § 18 tredje ledd. Lydighetsplikten som kommer indirekte til uttrykk ved bestemmelsene i straffeloven vil bli berørt, men avhandlingen vil i hovedsak omhandle den lydighetsplikten som følger direkte av politiloven § 5.

Det ligger i polititjenestens natur at borgerne har en plikt til å adlyde pålegg gitt av politiet. Lydighetsplikten kan således sies å være et «universelt» fenomen. Dansk, svensk og finsk rett vil bli berørt, men da fortrinnsvis for å belyse hvordan rettsspørsmålet er løst i de aktuelle landene.

Borgernes lydighetsplikt etter politiloven § 5 er en rettsregel som i all hovedsak er blitt løst gjennom regler etter intern rett. Avhandlingen vil av den grunn avgrenses mot EU- og EØS-rett. Menneskerettighetene etter Den europeiske menneskerettskonvensjon vil imidlertid bli berørt i den grad de kan tenkes å kollidere med lydighetsplikten etter politiloven § 5.

1.3 Rettskilder og metode

Politoloven § 5 er en meget ordknapp lovbestemmelse. Videre redegjør ingen av bestemmelsene i alminnelig tjenesteinstruks for politiet 22. juni 1990 nr. 3963 for denne lydighetsplikten. Resultatet av en knapp lovtekst er at lovens ordlyd må sies å gi mindre veiledning ved fastleggingen av rettsreglenes innhold enn hva som er vanlig for lovbestemmelser som hjemler tyngende inngrep i den offentlige myndighetsutøvelse.⁶

4 Auglend og Mæland s. 513-514.

5 Auglend og Mæland s. 515

6 Steinar Fredriksen og Kai Spurkland, *Ordensjuss*, Oslo 2014 s. 47.

Dermed vil domstolene i saker som omhandler lydighetsplikten ha en større frihet til å vektlegge andre rettskilder enn lovteksten. I slike tilfeller er det naturlig at domstolene ser hen til forarbeidene. Forarbeidene til politiloven § 5 er imidlertid svært knappe. Her blir det gitt uttrykk for hva politiloven § 5 bygger på, hva plikten innebærer, pliktens saklige virkeområde, hvordan ordlyden «pålegg, tegn eller øvrige signaler» skal forstås og at overtredelse av bestemmelsen er straffbar.⁷ Domstolene vil i mange tilfeller stå igjen med de resterende rettskildene.

Grensene for lydighetsplikten er således bare delvis trukket opp i lovtekst og forarbeider. I forarbeidene til politiloven er mangelen på presisjon begrunnet med at politiets ordenstjeneste er så mangfoldig og uforutsigbar at det vanskelig lar seg gjøre å utforme inngrepshjemler med høyt presisjonsnivå.⁸ Justisdepartementet behandlet denne problematikken i tilknytning til utformingen av politiloven § 7:

«Departementet har vært oppmerksom på problemet med å lovregulere adgangen til å foreta inngrep på et område som er så mangfoldig som politiets. Det er i praksis umulig å overskue alle situasjoner som kan oppstå i fremtiden. Et resultat av en detaljert opplisting kan være at det som ikke er positivt nevnt, anses for ikke å være lovlig. Man har tatt hensyn til dette ved utformingen av lovutkastet. I stedet for en detaljert opplisting har man utformet regler for hovedkategorier av tilfeller. En presisering av de vernede hovedinteressene, altså bestemmelsens formål, er klart uttrykt og gir etter Justisdepartementets oppfatning den nødvendige veiledning. Departementet antar at angivelsen av situasjoner hvor det gripes inn og angivelsen av for hvilke formål det kan gripes inn i utkastets første ledd, er slikt utformet at det ikke vil oppstå situasjoner hvor politiet vil bli stående handlingslammet på grunn av manglende hjemmel. Bestemmelsen er søkt utformet slik at den skal være tilstrekkelig presis til å klargjøre de aktuelle typetilfeller.»⁹

Sitatet ovenfor knytter seg, som nevnt, til politiloven § 7. Uttalelsen viser imidlertid også hvilke problemer en kasuistisk utforming av lydighetsplikten kan by på. Kjernen er at situasjoner hvor pålegg blir gitt er så ulike at det kan oppstå problemer om lovgiver hadde forsøkt seg med en mer detaljregulert lovtekst.

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

8 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 19

9 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 19.

Kontroll med og kritikk av politiets arbeid kan bli vanskeligjort når verken lovens ordlyd eller forarbeidene er særlig utfyllende med hensyn til hva som skal være rettsregelens innhold. Den rettskildemessige deknningen for å hevde at en viss handlemåte var kritikkverdig, blir således svakere enn den hadde behøvd å være. En mer detaljert regulering kunne, som det fremgår av Justisdepartementets uttalelse i Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), vært vanskelig å gjennomføre.¹⁰

Rettspraksis er imidlertid rikholdig og har gitt gode bidrag. Det har vært en utfordring at enkelte sider av borgernes lydighetsplikt kun er behandlet av underinstanser. Følgelig kan det stilles spørsmål ved hvilken vekt det kan legges på underinstansens lovtolkning. Underrettspraksis har likevel tjent som eksempel på hvordan tolkningsspørsmål kan løses, og har gitt god veiledning der spørsmålet ikke har vært behandlet av Høyesterett.

Spørsmålet er om lovtekst og forarbeider er så knappe at lydighetspliktens innhold blir for vagt. Dette kan medføre at domstolene og Spesialenheten¹¹, ved en etterfølgende behandling, gis et spillerom som er for vidt. På den ene siden kan bestemmelsens knappe ordlyd potensielt føre til at polititjenestepersoner gir pålegg som er tvilsomme eller uklare i relasjon til kravene etter politiloven § 5. Det kan igjen gi opphav til ulydighet og et påfølgende inngrep som kunne vært unngått ved et klarere rettsgrunnlag.

På den andre siden, og sammenholdt med at også domstolene har en noe større frihet når lovgrunnlag og forarbeider er knappe, vil dette kunne oppleves uforutsigbart for det enkelte individ. Det kan i sin tur medføre at individet i større grad enn ønskelig føyer seg etter pålegg som i realiteten ikke tilfredsstillir minimumsvilkårene politiloven § 5 stiller.

Avhandlingen vil i all hovedsak være rettsdogmatisk og bygge på anerkjente rettskildefaktorer og rettskildeprinsipper. Rettsdogmatikk består i kortversjonen av å beskrive og systematisere gjeldende rett.¹² Til en viss grad vil jeg imidlertid drøfte om det er mulig å trekke generelle grenser for lydighetsplikten etter politiloven § 5, og hvor disse eventuelt bør trekkes. Det sistnevnte vil gjøres under hoveddelen av avhandlingen.

10 Fredriksen og Spurkland s. 50-51.

11 Spesialenheten er en riksdekkende etterforsknings- og påtalemyndighet som har i oppgave å etterforske saker som gjelder spørsmålet om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten.

12 Jan Fridthjof Bernt, «Rettsdogmatikkens metode og rettspolitikkenes muligheter», *Kritisk juss*, 1995 s. 10-36 (s. 10-11).

1.4 Videre fremstilling – strukturering av oppgaven

Fremstillingen av borgernes lydighetsplikt etter politiloven § 5 er i denne avhandlingen delt inn i ti deler, hvorav del en utgjør denne innledningen.

I fremstillingens del to vil jeg ta for meg politiets rolle i et historisk perspektiv. Politiets samfunnsrolle er med på å avklare hvordan lydighetsplikten skal og bør forstås. Her vil jeg vise hvordan politiet har gått fra å være en ren myndighetsutøver til i større grad å bli et tjenende og beskyttende organ.

I del tre vil jeg redegjøre for politiloven § 5 sin bakgrunn. Først vil jeg ta for meg normalpolitivedtekten § 3. Deretter vil jeg behandle lov 22. mai 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven av 1902) § 329 første ledd. Denne bestemmelsen, som nå er opphevet, hadde en del likhetstrekk med politiloven § 5. Avslutningsvis vil jeg i denne delen kort beskrive hva generalfullmakten innebar.

Det går et sentralt skille mellom forvaltningsvedtak og pålegg gitt av politiet. I avhandlingens del fire vil jeg først drøfte om den ordinære forvaltningsprosedyren passer ved politiets ordenshåndhevelse. Deretter vil jeg redegjøre for forskjellen mellom ordenspåbud og «vanlige» forvaltningsvedtak.

Del fem er hoveddelen. Et pålegg mv. gitt i strid med menneskerettighetene vil ikke være gyldig. Menneskerettslige begrensninger vil behandles i punkt 5.2. I praksis er det akseptert en skjønnsmessig adgang for polititjenestepersoner til å løse bagatellsaker på stedet. Her vil det i enkelte tilfeller være en hårfin grense mellom anmeldelse for overtredelse av politiloven § 5 og forhold som blir gjort opp på stedet. Det polisiære opportunitetsprinsipp behandles i punkt 5.3. Videre vil jeg i del fem ta for meg de ulike grensene som må trekkes ved klarleggingen av lydighetsplikten. Påleggets grunnlag, påleggets form, adressatens oppfattelse av pålegget, lovens uttrykk «straks» og påleggets varighet vil her være sentralt. Delen vil i hovedsak redegjøre for gjeldende rett, men det vil også bli foretatt drøftelser av hvor tydelig gjeldende rett er og om de grensene rettspraksis har trukket har gode grunner for seg.

Et pålegg kan bygge på uriktige faktiske eller rettslige forutsetninger. Del seks vil omhandle spørsmålet om plikten til å adlyde slike pålegg. Saken i Rt. 1981 side 21 vil være utgangspunktet for denne drøftelsen.

I forlengelse av spørsmålet om plikten til å adlyde pålegg som hviler på uriktige forutsetninger, kan en spørre om nødrett kan være et frifinnelsesgrunnlag ved overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5. Dette blir behandlet i del syv. Videre vil jeg i del syv behandle adgangen til å møte offentlige tjenestehandlinger med nødverge. Begge disse spørsmålene har vært behandlet av Høyesterett ved flere anledninger.

Brudd på politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5, kan medføre straffereaksjon. I del åtte av oppgaven vil jeg ta for meg politiloven § 30 nr. 1 og normalstraffen for brudd på bestemmelsen. Det er nærliggende at brudd på lydighetsplikten etter politiloven § 30, jf. § 5, vil opptre i situasjoner hvor adressaten også bryter andre bestemmelser. Dette behandles som et eget punkt i del åtte.

Del ni vil inneholde et utsyn. Utsynet vil til en viss grad være komparativt. Her vil jeg vise hvordan lydighetsplikten er løst i andre land. Danmark, Sverige og Finland er landene det vises til.

En avslutning vil følge i del ti. Her vil jeg drøfte de problemstillingene jeg reiste i punkt 1.3.

2 Politiets samfunnsrolle i et historisk perspektiv

Borgernes lydighetsplikt avspeiler i stor grad hvilken rolle politiet bør og skal ha i dagens samfunn. En absolutt lydighetsplikt gir uttrykk for en annen samfunnsrolle enn det en mer relativ lydighetsplikt vil gjøre. Politiets samfunnsrolle bør ideelt sett samsvare med hvor strengt lydighetsplikten skal forstås og håndheves.

Politiets rolle er stadig i utvikling. Tidligere var man mer opptatt av å fremheve politiets rolle som myndighetsutøver, men dette har endret seg. Tyngdepunktet har blitt flyttet fra et myndighetsperspektiv til et beskyttende og tjenende perspektiv.¹³ Profilen er med andre ord blitt mykere. Denne endringen har flere årsaker, men det er særlig to aspekter som har hatt betydning for forståelsen av hvordan lydighetsplikten skal og bør forstås.

For det første har politiets samfunnsrolle blitt påvirket av generelle utviklingstrekk. Bypolitiet og lensmennene ble tradisjonelt betraktet som representanter for statsmakten. I etterkrigstiden, og spesielt de siste tiårene, har den tradisjonelle oppfatningen av politiets rolle, oppgaveløsning og metodevalg endret seg. Det er flere grunner til dette, blant annet endringer i befolkningsutvikling og bosettingsmønster, innvandring, økt samkvem over landegrensene med påvirkning av sosial adferd, virkelighetsforståelse og kommunikasjonsformer, den teknologiske utviklingen og endringene i kriminalitetsbildet både nasjonalt og internasjonalt.¹⁴ Befolkningen har i dag et bredere grunnlag for å vurdere politiets opptreden. Dette har medført at befolkningen oppfatter politiet og dets rolle på en annen måte enn tidligere.

Videre er befolkningen blitt mer bevisste rundt politiets rolle enn tidligere. Det stilles større krav til effektivitet og bedre tjenesteyting. Holdningene i samfunnet er også blitt mer protest- og konfrontasjonspreget.¹⁵ Media og Internett er viktige faktorer som medfører langt større muligheter for etterprøving av politiets opptreden. Terskelen for å stille spørsmål ved politiets opptreden er med andre ord blitt lavere.

Historisk sett har politiets øvrighetsstatus og maktrolle hatt stor betydning for den indre kulturen i politiet. Tradisjonelt har også tjenestepersonenes holdninger i stor grad vært preget

13 Auglend og Mæland s. 246

14 Auglend og Mæland s. 245

15 Auglend og Mæland s. 246

av makt- og kontrollørrollen.¹⁶ I dagens samfunn er det vanskelig å kombinere en slik makt- og kontrollørrolle med de forventninger som befolkningen har til politiet og tjenesteutøvelsen.

For det andre har også flere «etatsinterne» forhold påvirket politiets samfunnsrolle.

Politirolleutvalgets arbeid, omleggingen av politiutdannelsen til en treårig høgskoleutdanning, vedtakelsen av ny politiinstruks og ny politilov med formalisering av mål og rolle, og det økende fokuset på menneskerettigheter og politietikk er alle sentrale faktorer.¹⁷ Politiet har med andre ord tilpasset seg befolkningens krav og forventninger til etaten.

16 Auglend og Mæland s. 245

17 Auglend og Mæland s. 248-249

3 Bestemmelsens bakgrunn

Tidligere var lydighetsplikten på det polisiære området formalisert i den gamle normalpolitivedtekten¹⁸ § 3 for ordenspåbud gitt etter de kommunale politivedtekter, og i vegtrafikkloven § 9 annet ledd og § 10 for pålegg gitt i forbindelse med trafikkregulering og trafikkontroll.¹⁹ Normalpolitivedtekten § 3 lød slik:

«Enhver plikter straks å rette seg etter de pålegg, tegn eller signaler som politiet gir for å opprettholde den alminnelige orden, regulere ferdselen eller trygge publikum.»

Politoloven § 5 rekker, både stedlig og saklig, videre enn det denne vedtekten gjorde.²⁰ Saken i Rt. 1992 side 393 illustrerer den stedlige begrensningen som gjaldt for de tidligere politivedtektene. Her ble en mann frifunnet fordi politiets pålegg ble gitt til han mens han befant seg på et britisk marinefartøy. Fartøyet ble ikke regnet for å være et offentlig sted. En slik stedlig begrensning gjelder ikke etter politiloven § 5. Lydighetsplikten etter politiloven § 5 rekker videre rent saklig i den forstand at den også gjelder pålegg som har et forebyggende formål.²¹

Normalpolitivedtekten § 3 regulerte selv i hvilke situasjoner et pålegg, tegn eller signal kunne gis. Politiet kunne gi et tegn, pålegg eller signal «for å opprettholde den alminnelige orden, regulere ferdselen eller trygge publikum». Politiloven § 5 har på sin side en generell henvisning til bestemmelsene i politiloven kapittel to. Som i politiloven var imidlertid norm og sanksjon plassert i forskjellige bestemmelser. Normen fremgikk av normalpolitivedtekten § 3, mens sanksjonen fremgikk av straffeloven av 1902 § 339 nr. 2. Strafferammen var her bot.

Videre ble straffeloven 1902 § 329 første ledd ansett som en alminnelig hjemmel for «ordensmyndighetenes» påbud og forbud, og for plikten til å adlyde disse samtidig som den sanksjonerte selve ulydigheten.²² Straffeloven 1902 § 329 første ledd lød slik:

18 Normalpolitivedtekt utarbeidet av Norges Byforbund – Norges Herredsforbund, godkjent av Justisdepartementet 18. februar 1964.

19 Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*, Oslo 2016 s. 519

20 Auglend og Mæland s. 1334.

21 Auglend og Mæland s. 1334.

22 Auglend og Mæland s. 513

«Med Bøder eller med Fængsel indtil 3 Maander straffes den, som, eferat Paalæg om at begive sig rolig bort af Øvrigheden er forkyndt, forbliver tilstede eller medvirker til, at nogen anden forbliver tilstede i en Samling af et større Antal Personer paa offentlig Vei eller Plads eller paa andet Sted, hvor de ikke er berettigede til at opholde sig.»

Lydighetsplikten etter straffeloven 1902 § 329 første ledd hadde likhetstrekk med den lydighetsplikten som nå er nedfelt i politiloven § 5, men det er imidlertid noen ulikheter. Det første pliktforholdet var utledet indirekte av en straffebestemmelse, mens plikten kommer direkte til uttrykk i politiloven § 5. Sanksjoneringen ved pliktbrudd følger her av politiloven § 30 nr. 1. Videre måtte overtredelse av straffeloven 1902 § 329 første ledd være forsettlig. Politiloven § 30 nr. 1 rammer også den som uaktsomt bryter lydighetsplikten etter lovens § 5.

En annen forskjell er at politiloven § 5 retter seg både mot pålegg gitt til større grupper av mennesker og til pålegg rettet mot enkeltindivider, mens straffeloven 1902 § 329 første ledd stilte krav om at pålegget måtte være gitt til en person som oppholdt seg «i en Samling af et større Antal Personer». Dessuten måtte sammenstimlingen skje på «offentlig Vei eller Plads» eller på annet sted, hvor de ikke var berettiget til å oppholde seg. Noen slik begrensning gjelder ikke ved påbud gitt etter politiloven § 5. Bestemmelsen ble imidlertid ikke videreført i ny straffelov. Bakgrunnen for dette er at den ble vurdert som overflødig etter ikrafttreddelsen av politiloven.²³

I norsk rett var det alminnelig antatt at politiet for å opprettholde den offentlige ro og orden og for å hindre lovbrudd hadde en sedvanerettslig bestemt myndighet til å treffe nødvendige tiltak. Tradisjonelt ble denne beføyelsen betegnet som «generalfullmakten».²⁴ Det kunne imidlertid være vanskelig å trekke klare grenser for når generalfullmakten var anvendelig og hvilke inngrep den i tilfelle hjemlet.

I teorien og i rettspraksis var det gjennomgående enighet om at generalfullmakten eksisterte og hvilket hovedinnhold den hadde. Johs. Andenæs anerkjente generalfullmakten, men understreket at grensene for den var nokså uklare:

23 NOU 2002: 4 s. 414.

24 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 16

«Det er vanlig antatt at politiet uten spesiell lovhjemmel har en viss adgang til maktanvendelse for å hindre lovbrudd og sikre ro og orden (Generalfullmakten), men det er nokså uklart hvor grensene for denne adgangen går.»²⁵

Eckhoff påpekte at politiets alminnelige myndighet til å opprettholde ro og orden dels hadde sitt grunnlag i sedvanerett (generalfullmakten) og dels i de kommunale politivedtekter som var gitt i medhold av lov.²⁶ Han anerkjente således generalfullmaktens eksistens. Den ulovfestede generalfullmakten hadde også bred tilslutning ellers i norsk juridisk teori.²⁷

Bratholm reiste imidlertid tvil om fullmaktens eksistens. Han satte spørsmålsteget ved om politiet uten positiv lovhjemmel kunne gripe inn i kraft av politimyndighet. Videre påpekte han at det var tvilsomt om politiet hadde en slik generalfullmakt etter norsk rett. Dette ble begrunnet med at en slik fullmakt harmonerte dårlig med det legalitetsprinsipp som norsk forvaltningsrett bygger på.²⁸

Høyesterett har ved flere anledninger lagt til grunn at det forelå en ulovfestet generalfullmakt for politiet. I Rt. 1978 side 1259 uttalte Høyesterett (på side 1260) at «politiet har en plikt til å forebygge straffbare handlinger. Det er mulig politiet etter det som har vært dets `generalfullmakt` har anledning til å gripe inn overfor en person som det mener vil overtre vegtrafikklovens § 21 første ledd om vedkommende kjørte motorvogn». Generalfullmakten kom også direkte eller underforstått til uttrykk i flere høyesterettsavgjørelser som knyttet seg til demonstrasjonene i forbindelse med utbyggingen av Altavassdraget.²⁹

Politiets adgang til å benytte makt på sedvanerettslig grunnlag ble behandlet i Høyesterett i et par saker samme år som politiloven trådte i kraft. Saken i Rt. 1995 side 20 omhandlet et tilfelle av tvangsmedisinering ved uttransportering. En mann ble besluttet bortvist fra Norge og satte seg kraftig til motverge ved uttransporteringen. Polititjenestepersonen som fulgte med mannen tvangsmedisinerte ham. Høyesterett drøftet her hvilken rett politiet har til å anvende makt på sedvanerettslig grunnlag, og uttalte (side 21):

«Riktignok beror politiets grunnlag for maktbruk ved arrest og andre tjenestehandlinger til dels på sedvane».

25 Johs. Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 7. utgave, Oslo 1990 s. 214.

26 Torstein Eckhoff, *Forvaltningsrett*, 4. utgave, Oslo 1992 s. 156.

27 Se Auglend s. 529-530 med henvisninger.

28 Anders Bratholm, *Strafferett og samfunn*, Oslo-Bergen-Tromsø 1980 s. 200.

29 Se Rt. 1981 s. 21, Rt. 1981 s. 679 og Rt. 1981 s. 883.

Høyesterett benektet imidlertid at sedvane kunne være hjemmel for en så inngripende integritetskrenkelse som det tvangsmedisinering er. Politiets adgang til ordensmessige inngrep i kraft av generalfullmakten ble behandlet i Rt. 1995 side 1195. Saken omhandlet et tilfelle hvor politiet skulle kjøre en beruset mann ut av sentrum. Han nektet å bli satt av på det første stedet politiet stoppet for å sette han av. Politiet kjørte han så en mil ut av Oslo sentrum og satte han av mot hans vilje. Spørsmålet var om tjenestemennenes handling var å regne som et «utilbørlig forhold». Her påpekte Høyesterett (på side 1196) at det som skjedde ikke var en pågripelse, men heller «en ordensmessig inngripen i kraft av politiets generalfullmakt».

Det ble i begge sakene lagt til grunn at politiet hadde en sedvanerettslig generalfullmakt til å utøve tvang. Høyesterett kom imidlertid i begge sakene til at grensen var overskredet, selv om det i sistnevnte sak endte med frifinnelse for tjenestepersonene.³⁰

Den ulovfestede generalfullmakten ble ansett for å være et relativt omfattende inngrep i borgernes friheter og rettigheter. Ønsket om å kodifisere politiets virkemidler i arbeidet med å opprettholde den offentlige ro og orden må sies å være det som i all hovedsak utløste utarbeidelsen av en ny politilov.³¹ Departementet oppsummerte generalfullmakten med følgende uttalelse i forarbeidene til politiloven av 1995:

«Sammenfatningsvis gir altså generalfullmakt først og fremst kompetanse til å iverksette forebyggende og gjenopprettende tiltak av ordensmessig karakter. Her omfattes både ordensforstyrrelser i snever forstand (forårsaket av person) og sikkerhetstrusler (forårsaket av ting eller tilstander). Dette er fullmaktens kjerneområde. Den materielle rammen inkluderer imidlertid også kriminalitetsforebyggende inngrep for å avverge eller hindre konkrete eller nært forestående lovbrudd».³²

Departementet anerkjente altså ved utarbeidelsen av ny politilov at det forelå en ulovfestet generalfullmakt. Deler av denne generalfullmakten er nå lovfestet i politiloven § 5. Grensene for generalfullmakten var imidlertid noe uklare. Tilsvarende kan sies å gjelde for grensene knyttet til politiloven § 5.

30 Frifinnelsen ble begrunnet med at politiets opptreden, selv om den var kritikkverdigg, ikke kunne karakteriseres som «utilbørlig», jf. straffeloven 1902 § 325.

31 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 5

32 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 17

4 Skillet mellom pålegg gitt av politiet og forvaltningsvedtak

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder i utgangspunktet for politiets håndhevelse av ro og orden, jf forvaltningsloven § 1.³³

Hovedregelen i forvaltningsretten er at ugyldige påbud og forbud anses som «nulliteter».

Adressaten behøver ikke å respektere slike nulliteter.³⁴ Spørsmålet er om den ordinære forvaltningsprosedyren passer ved politiets ordenshåndhevelse.

Her må det først trekkes et skille mellom normeringer og faktiske handlinger.

Forvaltningsrettslige ugyldighetsregler kommer til anvendelse ved inngrep etter politiloven hvis det adressaten skal rette seg etter representerer en normering. Det er mindre treffende å tale om «ugyldighet» i de tilfeller politiet har utøvd en faktisk handling. Politiets handling vil i stedet være lovlig eller ulovlig alt etter om den samsvarer med «tillatelsen» som kan utledes av hjemmelsgrunnlaget.³⁵ På ordensområdet må handlingen i tilfelle være hjemlet i bestemmelsene i politiloven kapittel to.

Bakgrunnen for dette skillet mellom forvaltningsvedtak og ordenspåbud er at sistnevnte ikke egner seg for administrativ overprøving.³⁶ Det er i hovedsak tre egenskaper ved politisiære pålegg som gjør at de ikke egner seg for slik overprøving.

Pålegget, tegnet eller signalet må ofte gis i situasjoner hvor det haster.³⁷ Siktemålet med pålegget vil oftest være å avklare situasjonen, slik at den trusselen mot orden og sikkerhet som har oppstått kan elimineres raskt. Tempo vil med andre ord i gitte tilfelle nærmest være like viktig som hva som rent faktisk er rett eller galt.

Videre vil slike pålegg ha en utpreget konkret begrunnelse.³⁸ Situasjonen vil ofte være sammensatt med et begrenset tilfang på entydige opplysninger. Følgelig vil det bli vanskelig rent bevismessig om en i ettertid skulle kunne gå tilbake og overprøve vurderingen i hver enkelt situasjon. I tillegg, og i lys av at politiet gir et betydelig antall slike pålegg, ville det være problematisk å gjennomføre en slik overprøvingsordning i praksis.

33 Forvaltningsloven § 1 første ledd første punktum fastslår at forvaltningsloven gjelder «virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov».

34 Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Oslo 2006 s. 461.

35 Auglend s. 518.

36 Auglend s. 519.

37 Auglend s. 519.

38 Auglend s. 519.

Den tidligere tilstand kan vanskelig gjenoprettes ved å reversere avgjørelsen.³⁹ Et avslag på en søknad om byggetillatelse er en avgjørelse som kan reverseres. Byggetillatelsen kan bli gitt etter en ny vurdering. Et adlydt pålegg om å fjerne seg fra et sted er imidlertid ikke egnet for reversering. Personen blir ikke mindre bortvist hvis det i ettertid viser seg at pålegget om fjerning ble gitt på feil grunnlag.

En konsekvens av dette skillet mellom pålegg gitt av politiet og forvaltningsvedtak, er at politiets påbud og forbud for å opprettholde ro og orden, er unntatt fra forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage. Dette følger av forskrift 15. desember 2006 til forvaltningsloven §§ 21 b og 30 a.

5 Lydighetsplikens grenser

5.1 Innledning

Lydighetsplikten etter politiloven § 5 er relativt absolutt. Det må imidlertid trekkes noen grenser. For det første vil menneskerettighetene kunne begrense politiets adgang til å gi pålegg. Videre vil det her være nærliggende å ta opp den enkelte tjenestemanns skjønnsmessige kompetanse til å gjøre opp forhold på stedet. Videre vil jeg ta for meg kravene som stilles til påleggets grunnlag, påleggets form og mottakers oppfattelse av pålegget. Jeg vil også behandle hvor god tid adressaten har til å innrette seg etter pålegget og påleggets varighet. Lovtekst og forarbeider vil bli berørt, men hovedvekten vil ligge på rettspraksis ettersom det er her grensene i det alt vesentlige er trukket opp.

Polititjenestepersonen må være kompetent for at pålegget skal være bindende for adressaten. En tjenesteperson er kompetent når vedkommende har politimyndighet. Politimyndighet kan brukes som betegnelse på den samlede kompetanse/myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, som er særegen for politiet.⁴⁰ Politiloven § 4 fastslår at en person har politimyndighet hvis vedkommende «har eller er gitt politimyndighet etter denne lovs § 20».⁴¹ Adressaten må således ikke etterkomme et pålegg som gis av en person uten slik myndighet.

5.2 Menneskerettslige begrensninger

Et pålegg mv. som innebærer et forbud mot å forlate et sted, kan tenkes å begrense den rett til frihet og bevegelse som borgerne har krav på. Det er i hovedsak Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 og Tilleggsprotokoll (TP) 4 artikkel 2 som kan tenkes å innskrenke den adgangen politiet har til å gi pålegg, tegn eller signaler etter politiloven § 5.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvor grensen mellom berøvelse av bevegelsesfriheten etter TP 4 artikkel 2 og frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 går. Objektet for inngrep er i begge tilfeller den personlige friheten i videste forstand, og bestemmelsene er

40 Auglend og Mæland s. 463-464

41 Politiloven § 20 regulerer hvilke stillinger som gir politimyndighet, og hvilke stillinger som kan tildeles begrenset politimyndighet.

således substansielt av samme natur.⁴² Grensedragningen må ta utgangspunkt i de såkalte Engel-kriteriene⁴³; inngrepets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte.

Kommisjonen og domstolen har i senere avgjørelser lagt til grunn at den samlede effekten av disse kriteriene kan være utslagsgivende, selv om de hver for seg ikke gir grunnlag for å karakterisere inngrepet som frihetsberøvelse. Videre viser praksis at de enkelte kriteriene vurderes ulikt.⁴⁴ Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD⁴⁵) har lagt til grunn at grensen mellom artikkel 5 og TP artikkel 2 i hovedsak er et spørsmål om graden og intensiteten av inngrepet. EMD uttalte følgende i en sak mot Storbritannia:

«The difference between deprivation of and restriction upon liberty is nonetheless merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance.»⁴⁶

Norge har ratifisert Den europeiske menneskerettskonvensjonen tilleggsprotokoll 4. Ifølge TP 4 artikkel 2 (1) har enhver person rett til å kunne bevege seg fritt innenfor det statsterritorium der vedkommende har lovlig opphold, og rett til fritt å kunne velge oppholdssted.⁴⁷ Et «oppholdspålegg» kan i teorien tenkes å være i strid med denne bestemmelsen.

Retten til fri bevegelse etter TP 4 artikkel 2 er ikke absolutt. Begrensningene fremgår av artikkel 2 (3). En eventuell innskrenkning i bevegelsesfriheten må alltid være «i samsvar med lov». Videre må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til ett av følgende fem formål; (1) nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, (2) for å opprettholde offentlig orden, (3) for å forebygge forbrytelser, (4) for å beskytte helse eller moral, og (5) for å beskytte andres rettigheter og friheter. I denne konteksten er det mest aktuelt med et «oppholdspålegg» gitt for å opprettholde den offentlige orden, men et slikt pålegg kan også være gitt med et annet formål for øyet.

EMK artikkel 5 (1) hjemler en rett til «personlig frihet og sikkerhet». I det følgende er det retten til personlig frihet som behandles.⁴⁸ Artikkel 5 omfatter ikke enhver innskrenkning av

42 Auglend s. 265.

43 Se EMDs dom 8. juni 1976 *Engel mfl. vs. Nederland* p. 61.

44 Se Auglend s. 254 med henvisninger.

45 Den europeiske menneskerettsdomstol er en domstol som behandler tvister om forståelsen og bruken av Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

46 Se EMDs dom 12. januar 2010 *Gillian og Quinton vs. Storbritannia* p. 56.

47 TP 4 artikkel 2 (2) hjemler retten til fritt å forlate ethvert land, men denne rettigheten faller utenfor kjernen av denne avhandlingen.

48 Auglend gir (på side 253-254) uttrykk for at «sikkerheten» ikke utgjør noen selvstendig beskyttelsesobjekt, men at sikkerhetsmomentet kan bli vektlagt som et skjerpene moment i i tilknytning til vilkårlige, hensynsløse og brutale berøvelser av friheten.

den personlige frihet.⁴⁹ Grensen må nedad trekkes mot innskrenkninger i retten til fri bevegelse etter TP 4 artikkel 2.

Det stilles for det første krav til at frihetsberøvelsen er «i samsvar med en fremgangsmåte foreskrevet i lov». Videre lister bestemmelsen opp seks alternativer hvor lovhjemlet frihetsberøvelse vil kunne aksepteres. Unntakene i artikkel 5 (1) (a-f) stiller ikke krav til nødvendighet og proporsjonalitet mellom mål og middel, men dette må innfortolkes med bakgrunn i EMD-praksis.⁵⁰

Unntaket fra forbudet mot frihetsberøvelse i EMK artikkelforfatteren 5 (1) (b) gjelder lovlig «pågripelse eller frihetsberøvelse av en person som ikke har etterkommet et lovlig pålegg av en domstol eller for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt». Bestemmelsen har således to alternativer. Det siste alternativet åpner for frihetsberøvelse for å sikre etterlevelsen av en lovbestemt plikt, derunder gjennomføring av et pålegg etter politiloven § 5. Den videre behandlingen vil begrense seg til dette unntaket.⁵¹

Ordlyden i EMK artikkel 5 (1) (b) åpner for bruk av frihetsberøvelser i preventiv hensikt, altså for å sikre fremtidig oppfyllelse av alminnelige lovbestemte plikter ved grunn til frykt for at vedkommende person ikke vil etterleve disse. Således trenger det ikke på forhånd å foreligge noe pliktbrudd. EMD har lagt til grunn en innskrenkende tolkning på dette punkt. Bestemmelsen er for det første bare anvendelig for å fremtvinge oppfyllelsen av en presis og konkret lovpålagt forpliktelse.⁵² Borgernes lydighetsplikt etter politiloven § 5 har en generell henvisning til bestemmelsene i politiloven kapittel to. Denne henvisningen må antas å være tilstrekkelig presis, slik at den tilfredsstillende kravene til en presis og lovpålagt forpliktelse.

For det andre har EMK artikkel 5 (1) (b) andre alternativ blitt tolket slik at frihetsberøvelsen først kan effektueres etter at den lovpålagte plikten de facto ikke er blitt etterlevd.⁵³

Hovedregelen er således at det ikke er adgang til preventiv inngripen av frykt for at noen kan komme til å bryte loven og ikke oppfylle sin forpliktelse. I visse spesielle tilfeller er det imidlertid blitt akseptert med kortvarige frihetsberøvelser som er nødvendige for å gjøre en lovbestemt forpliktelse effektiv i det øyeblikk den oppstår. Det foreligger nå flere avgjørelser

49 Auglend s. 254.

50 Se Auglend s. 256 med henvisninger.

51 Unntaksalternativene b, c, e og f har alle politiooperativ relevans, men i denne sammenheng er det unntaket i bokstav b andre alternativ som i størst grad kan tenkes å legge begrensninger på politiets adgang til å gi pålegg etter politiloven § 5.

52 Se Auglend s. 257 med henvisninger.

53 Se Auglend s. 257 med henvisninger.

der kortvarige preventive frihetsberøvelser er blitt akseptert i mer «ordinære» situasjoner.⁵⁴ EMD godtok i *Steel mfl. vs. Storbritannia* avverging av en konkret og aktuell fare for den offentlige orden som et konvensjonsmessig formål for preventiv arrest.

Sist ligger det en begrensning i at mildere midler skal være vurdert.⁵⁵ Dette må tolkes dit hen at en polititjenesteperson som vurderer å gi et oppholdspålegg, først må vurdere om det holder med et råd eller en henstilling. Begrensningen ble understreket av EMD i saken *Saadi vs. Storbritannia*. Her uttalte EMD at frihetsberøvelsen forutsettes å være «a last resort» etter at mildere midler forgjeves har vært forsøkt, eller fremstår som åpenbart uegnede.

5.3 Oppportunitetsprinsippets betydning

En praktisk situasjon er at en polititjenesteperson gir et pålegg som ikke straks, men noe nølende blir etterkommet av adressaten. Her er i utgangspunktet politiloven § 5 overtrådt, men tjenestepersonen kan også velge å anse forholdet som oppgjort på stedet fordi pålegget tross alt er blitt adlydt.

I praksis er en skjønnsmessig adgang for polititjenestepersoner til å løse bagatellsaker på stedet akseptert.⁵⁶ Skjønnen kalles OPS-skjønnen (oppgjort på stedet), og i realiteten er det her et påtaleskjønn som er lagt til den enkelte tjenesteperson. Således kan denne kompetansen ses som en forlengelse av det strafferettslige oppportunitetsprinsippet.⁵⁷ Adgangen til å gjøre opp forholdet på stedet spiller størst rolle når politiet selv oppdager lovbruddet. Det er ingen skarp grense mellom situasjoner som bør løses som en OPS-avgjørelse og situasjoner som kan medføre straffansvar for brudd på lydighetsplikten.

Denne adgangen har ikke fått uttrykkelig hjemmel i lov eller instruks, men den må anses som sikker sedvanerett.⁵⁸ Under arbeidet med ny straffelov ble det imidlertid foreslått å lovfeste denne kompetansen, men disse forslagene ble ikke videreført i lovutkastet.⁵⁹ I hovedsak handler det om at politiet av hensiktsmessighets- og kapasitetshensyn i en del tilfeller vil anse enkelte mindre alvorlige overtredelser som oppgjort på stedet med en advarsel.

54 Se Auglend s. 259 med henvisninger.

55 Se Auglend s. 257 med henvisninger.

56 Se Riksadvokatens rundskriv: RA-1999-3 «etterforskning» punkt 2.3 «Nærmere om grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet».

57 Gert Johan Kjelby, *Mellom rett og plikt til strafforfølgning*, Oslo 2013 s. 246-248.

58 Auglend og Mæland s. 906.

59 NOU 1992: 23 s. 245.

Spørsmålet vil ofte være hvor raskt adressaten retter seg etter pålegget. Retter adressaten seg, etter polititjenestepersonens skjønn, raskt nok etter pålegget og det ikke oppstår problemer som følge av den nølende etterlevelsen, vil situasjonen ofte løses som en OPS-sak der og da. Slingringsmonnet når det gjelder bruk av OPS-kompetanse vil i stor grad avhenge av hvor viktig det er at pålegget etterkommes umiddelbart⁶⁰, f.eks i faresituasjoner eller hvor ulydigheten kan utløse ordenskrengelser fra andre. I RG 2005 side 801⁶¹ brukte adressaten ca. to minutter på å rette seg etter pålegget. Lagmannsretten uttrykte her at adressaten må få noe tid til å rette seg etter et gitt pålegg:

«Når formålet med pålegget var å oppnå arbeidsro for Valsgård, slik at han kunne få gjennomført identifiseringen av B og årsaken var forstyrrende opptreden fra berusede personer, anser lagmannsretten at lovens krav i dette tilfellet er oppfylt når tiltalte fjernet seg i løpet av cirka to minutter, selv om pålegget ble gjentatt flere ganger i løpet av perioden.»

Lagmannsretten kom her til at tiltalte hadde oppfylt lydighetsplikten «straks». I denne saken kunne det tenkes at tjenestepersonen var fornøyd med adressatens responstid og derfor ville ha valgt å løse forholdet på stedet. Tjenestepersonen valgte i stedet å anmelde forholdet. Et eksempel fra Høyesterett er saken i Rt. 1981 side 883.⁶² Høyesterett fremholdt her at det må aksepteres at adressaten noe nølende retter seg etter et gitt pålegg (side 884):

«Jeg forstår herredsrettens bemerkning slik at domfelte var på veg ut fra det området han var anmodet om å forlate, og at han for så vidt var innstilt på å følge opp pålegget. At det ble gjort `nølende` kan ikke medføre at forholdet rammes av § 329 (1).»

Dette er igjen en sak som typisk kunne vært løst som en OPS-sak. Polititjenestepersonen kunne akseptert en nølende oppfyllelse av lydighetsplikten og gjort opp forholdet på stedet.

5.4 Påleggets grunnlag

Politi-loven § 5 slår fast at lydighetsplikten utløses i de tilfeller hvor pålegget, tegnet eller signalet blir gitt i medhold av bestemmelsene i kapittel to i politi-loven. Kapittel to i politi-loven heter «Om utførelsen av polititjenesten», og inneholder blant annet bestemmelser

60 Politi-loven § 5 benytter uttrykket «straks». Det kan således spørres om det i det hele tatt er adgang til å kreve «umiddelbar» etterlevelse. Spørsmålet behandles nærmere i punkt 5.7.

61 Saksforholdet utdypes i punkt 5.6.

62 Se punkt 5.4 for saksforhold.

om innbringelse, håndhevelse av den offentlige ro og orden, etterfølgende visitasjon og arrangement på offentlig sted. De fleste påleggene vil bli gitt for å opprettholde den offentlige ro og orden, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 1.⁶³

Forarbeidene omtaler kravet som stilles til påleggets grunnlag. Det fremgår av forarbeidene at lydighetsplikten bare knytter seg til «de pålegg mv. som gis i medhold av politiloven kap. II».⁶⁴ Forarbeidene gir således uttrykk for det samme som lovteksten.

Kravet som stilles til påleggets grunnlag medfører at det ikke er adgang til å gripe inn mot noen som bryter inn med «irriterende» forespørsler i tilknytning til en politiaksjon, hvis verken forespørselen eller vedkommendes øvrige adferd har forstyrret ro og orden, eller gitt grunn til frykt for slike forstyrrelser.⁶⁵ Dette illustreres blant annet i Rt. 1988 side 181.

En mann, som hadde vært vitne til det han mente var en brutal pågripelse i forbindelse med en demonstrasjon, hadde flere ganger henvendt seg til de tilstedeværende polititjenestemenn med anmodning om å få oppgitt deres navn og tjenestenummer. Han nektet å fjerne seg med mindre de etterkom hans anmodning, noe de ikke gjorde. Avgjørelsen ble avsagt under dissens (3-2), og flertallet anså seg bundet av den bevisbedømmelsen som var lagt til grunn av byrettens flertall. Byrettens flertall kom i denne saken til at polititjenestemennenes pålegg ikke ble gitt ut fra hensynet til å opprettholde den alminnelige ro og orden. Byrettens flertall kom med følgende uttalelse (sitert av Høyesterett på side 182-183):

«Flertallet legger til grunn at påleggene til tiltalte ikke ble gitt ut fra hensynet til å opprettholde den alminnelige ro og orden, men fordi tiltalte viste en irriterende adferd ved stadig å be polititjenestemennene om navn og tjenestenummer. Hvis formålet med påleggene virkelig hadde vært å opprettholde den alminnelige ro og orden, ville det naturlige vært at politiet hadde gitt tiltalte de opplysninger som han ba om uansett om polititjenestemennene hadde plikt til dette. Konflikten ville da straks ha løst seg.»

Situasjonen kunne antagelig stilt seg annerledes om mannen hadde kommet med forespørslene på et tidspunkt hvor tjenestepersonene hadde mer enn nok å gjøre med demonstrasjonen. Selv om pålegget har «lovlig» hensikt, må likevel forholdene objektivt sett være slik at inngrepet rent faktisk har ordensmessig relevans. Lydighetsplikten blir i

63 Auglend s. 1333.

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

65 Auglend og Mæland s. 515.

prinsippet ikke utløst om en polititjenesteperson gir en tilfeldig forbipasserende pålegg om å fjerne seg fra et sted der en ordenskrenkelse nylig er brakt til opphør.⁶⁶ Dette fremgår blant annet av Rt. 1949 side 797.

Her hadde det vært tilløp til slåsskamp i en av Oslos gater. En mann stod, etter et restaurantbesøk, og ventet på trikken hjem. To polititjenestepersoner påla mannen å fjerne seg, noe han nektet. Han ble tiltalt for brudd på lydighetsplikten, men frikjent av Høyesterett. Det ble i saken gitt uttrykk for at politiet ikke hadde rimelig grunn til å be tiltalte fjerne seg da han uten kunnskap om det tidligere opptrinn sto ved holdeplassen og ventet på trikken hjem. Videre påpekte Høyesterett at politiets pålegg objektivt sett ikke kunne sies å være gitt for å opprettholde ordenen og regulere ferdsele.⁶⁷ Mannen utgjorde ingen trussel og bråket var over. Høyesterett fant derfor at pålegget ikke hadde ordensmessig relevans og frifant derfor tiltalte.

Påleggets grunnlag må imidlertid vurderes ut fra hvordan situasjonen lå an for tjenestepersonen som utferdiget pålegget, noe som medfører at det ikke stilles krav til at pålegget må være korrekt. Det fremgår av saken i Rt. 1981 side 21 (på side 26) at det er tilstrekkelig at politiet har hatt en «rimelig og fornuftig grunn» til å gi pålegget.⁶⁸

I en del situasjoner kan det være vanskelig å skille den som bråker fra den som kun er tilskuer til bråket. Situasjonen på stedet blir da avgjørende for påleggets rekkevidde. Alt etter forholdene vil også «nøytrale» tilskuere kunne representere et ordensproblem, enten ved at fremkommeligheten vanskeliggjøres, eller at deres tilstedeværelse kan oppildne andre til ytterligere forstyrrelser.⁶⁹ Dette synspunktet ble lagt til grunn i Rt. 1981 side 883.

En mann hadde her, som tilskuer til en demonstrasjon i forbindelse med utbyggingen av Altavassdraget, blitt bedt om å fjerne seg fra stedet. Mannen, som hadde hytte i området, var bekymret for at demonstrantene skulle bryte seg inn i hytten. Høyesterett uttrykte her (på side 884) at det i enkelte situasjoner kan «være vanskelig å skille mellom demonstranter og tilskuere». Videre påpekte Høyesterett (på side 884) at både demonstranter og tilskuere «kunne representere et ordensproblem».

66 Auglend og Mæland s. 515

67 «Opprettholde ordenen og regulere ferdsele» var ordlyden i politivedtektenes § 1 første ledd.

68 Pålegg gitt på sviktende faktisk eller rettslig grunnlag behandles mer inngående i del 6.

69 Auglend og Mæland s. 516

Lovteksten er tydelig når det gjelder kravet som stilles til påleggets grunnlag.

Lydighetsplikten etter politiloven § 5 gjelder for pålegg, tegn eller signaler gitt i medhold av politiloven kapittel to. Forarbeidene gir ikke noe mer enn ordlyden, men også her er påleggets grunnlag lagt tydelig til grunn. Sakene i Rt. 1988 side 181 og Rt. 1949 side 797 er eksempler på at adressaten er blitt frikjent fordi pålegget ikke var gitt for å opprettholde ro og orden.

Bestemmelsens anvendelsesområde har gode grunner for seg. Plikten til å adlyde politiets ordenspåbud er som hovedregel reservasjonsløs. Således er plikten et unntak fra hovedregelen om at ugyldige offentlige vedtak ikke behøver å respekteres. Prinsipiell hensyn kan av den grunn tale for at den materielle rammen begrenses til hovedhjemlene på ordensområdet. Et videre virkeområde kunne ført til for stor makt til den enkelte tjenesteperson. Et snevrere virkeområde kunne på sin side medført problemer for politiet i utførelsen av organets arbeidsoppgaver.

5.5 Påleggets form

En må avgrense hvordan politiet rent fysisk kan utløse lydighetsplikten. I følge ordlyden i politiloven § 5 skjer det ved «pålegg, tegn eller øvrige signaler». Etter ordlyden er det altså tre alternative måter som lydighetsplikten kan aktiveres på. Alternativene «tegn» og «øvrige signaler» vil imidlertid ofte gli inn i hverandre.

Av forarbeidene fremgår det at det med uttrykket «pålegg» siktes til politiets ulike befalinger, og da først og fremst påbud og forbud. Videre slår forarbeidene fast at alternativene «tegn» og «øvrige signaler» bare utløser en lydighetsplikt når de utad er egnet til å tilkjenne en bestemt vilje eller hensikt.⁷⁰ Forarbeidene utdyper og forklarer således til en viss grad hvordan ordlyden «pålegg, tegn eller øvrige signaler» skal forstås.

Pålegg må avgrenses mot uttalelser, opplysninger og råd. En opplysning gitt av en polititjenesteperson vil ikke medføre at lydighetsplikten inntreffer. Henstillinger vil heller ikke iverksette lydighetsplikten, men her kan det i gitte situasjoner oppstå grensetilfeller.⁷¹

Tjenestepersoner bør derfor tydeliggjøre at ytringen er et pålegg i de tilfeller der ytringen er ment som et pålegg. Rommet for misforståelser vil således innskrenkes. I den påankede

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

71 Auglend og Mæland s. 514

byrettsdommen som resulterte i saken Rt. 1981 side 883⁷² ble det vist til at politimesteren tydelig uttalte at ytringen var et pålegg.⁷³

«Tegn» og «øvrige signaler» refererer seg til handlinger eller tekniske innretninger. Hvordan «pålegget» kommer til uttrykk utad, er uten betydning. Både muntlige og skriftlige ytringer vil således omfattes. Tegnet eller signalet må altså være egnet til å tilkjenne en bestemt adferdsregulerende vilje eller hensikt for å utløse en lydighetsplikt. Her kan det være tale om manuell trafikkdirigering, bruk av blålys for å stanse trafikken, sperring med markeringsbånd, eller oppsetting av såkalte «franske gjerder». Det vil uansett være tale om tilkjenneviser eller «kommunikasjonsmåter» som må markere at politiet gjør bruk av sin myndighet. Et pålegg, tegn eller signal er i seg selv ingen inngrepsmåte.⁷⁴ Det stilles med andre ord krav til at tegnet eller signalet er tilstrekkelig tydelig.

5.6 Adressatens oppfattelse av pålegget

Politi-loven § 5 sier ingenting om kravene som stilles til adressatens oppfattelse av pålegget. Den tilknyttede straffebestemmelsen, politi-loven § 30 nr. 1, gir imidlertid uttrykk for at en overtredelse må være forsettlig eller uaktsom for at adressaten skal kunne straffes. Lydighetsplikten inntreder med andre ord ikke før pålegget, tegnet eller signalet er eller burde blitt oppfattet av adressaten.

Tidligere berodde det på et tolknings spørsmål om uaktsomme brudd på politivedtektene kunne medføre straffansvar.⁷⁵ Av forarbeidene fremgår det at «lovutkastet klargjør skyldkravet ved overtredelser av politivedtekter».⁷⁶ Lovtekst og forarbeider er tydelige på at adressaten må ha oppfattet eller burde ha oppfattet pålegget. Bakgrunnen for denne endringen er rett og slett en retts teknisk forenkling. Det kan være vanskelig å bevise at noen forsettlig har overtrådt lydighetsplikten.

72 Saksforholdet utdybes i punkt 5.4.

73 Her ble det vist til at politimesteren uttalte følgende: «Dette er ikke bare en innstendig anmodning. Det er også et pålegg om å fjerne seg.»

74 Auglend og Mæland s. 514

75 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 56

76 Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 71

Det ligger to aspekter i kravet om at adressaten må ha oppfattet eller burde ha oppfattet pålegget. For det første må pålegget rent faktisk ha kommet frem til den pålegget rettes mot⁷⁷. En borger bryter ikke lydighetsplikten om vedkommende står så langt unna polititjenestepersonen som gir pålegget at vedkommende ikke er i stand til å høre pålegget eller å se signalet. Høyesterett tok stilling til en slik problemstilling i Rt. 1984 side 387.

En mann deltok i en demonstrasjon på Youngstorget i Oslo. Demonstrantene demonstrerte mot Israels handlinger i Libanon. Over høyttaler hadde politiet gitt demonstrantene ordre om å fjerne seg. Mannen fjernet seg etter at det kom politiforsterkninger til stedet. På vei vekk fra Youngstorget ble han oppmerksom på en kvinne han mente ble brutalt anholdt, og han stoppet da for å gi uttrykk for at han ville vitne for henne. Byretten delte seg i synet på om tiltalte rent faktisk hadde oppfattet politiets pålegg. Høyesterett gikk imidlertid ikke nærmere inn på dette ettersom Høyesterett fant at tiltalte uansett hadde unnlatt å adlyde et direkte pålegg om å gå videre som ble gitt da han stanset opp på et senere tidspunkt. I denne avgjørelsen ble det stilt krav til at adressaten rent faktisk måtte ha fått med seg pålegget. I dag er det tilstrekkelig at adressaten burde ha fått med seg pålegget, tegnet eller signalet.

For det annet må pålegget være forstått eller burde vært forstått som nettopp et pålegg. Pålegget må med andre ord være forstått rent intellektuelt, og da med et så presist innhold at det tilkjennegir en «ordre» om å forholde seg på en nærmere bestemt måte.⁷⁸ En borger bryter ikke lydighetsplikten om polititjenestepersonens pålegg rent faktisk oppfattes og fremstår som et råd eller en oppfordring. Dette illustrerer blant annet i et par saker fra lagmannsretten. Saken i LA-2001-780 omhandlet en situasjon hvor en mann ikke etterkom politiets pålegg om å fjerne seg fra en drosjekø, men han forble værende på stedet. Her drøftet lagmannsretten om pålegget burde vært oppfattet som et pålegg:

«Etter bevisførselen fremstår det for lagmannsretten som uklart om pålegget til A om å fjerne seg ble gitt en slik presis form at A forsto eller måtte forstå at han handlet i strid med det ved å forholde seg slik det er på det rene at han senere gjorde. Denne bevistvilen må etter alminnelige prinsipper om bevistvil i straffesaker lede til at A frifinnes for overtredelse av politiloven.».

Det intellektuelle aspektet illustreres ytterligere i RG 2005 side 801. Her ble en mann bedt om å komme bort til en politibil etter at han ble observert urinerende på en husvegg. Tiltalte var

77 Auglend og Mæland s. 515

78 Auglend og Mæland s. 515

en del av følget til den urinerende mannen. Et av spørsmålene i saken var om tiltalte forstod eller burde forstått at polititjenestepersonens beskjed om at han skulle fjerne seg var et pålegg:

«Etter at Valsgård hadde gått ut av bilen og gjentatt beskjeden om å gå bort 100 meter samtidig som han ga anvisning med armen, er det ingen rimelig eller forstandig tvil om at tiltalte forsto at han og de to vennene skulle fjerne seg. Valsgård er en relativt kraftig kar som rager mer enn et hode over tiltalte. Det var derfor ikke mulig for tiltalte ikke å se, høre og forstå hva Valsgård mente.»

Her påpekte lagmannsretten det faktum at beskjeden ble gitt så tydelig at adressaten burde oppfattet at beskjeden var et pålegg. Lagmannsretten understreket dette blant annet ved å vise til tjenestepersonens størrelse og opptreden.

I forlengelsen av dette kan en stille spørsmål ved betydningen av adressatens personlige oppfatning av påleggets rimelighet. Vedkommendes personlige oppfatning av rimeligheten er i ethvert tilfelle uten betydning.⁷⁹ Dette fremgår blant annet av saken i RG 2010 side 1381. Tiltalte, som var frilansjournalist, ble oppmerksom på en anholdelse av en annen person. Journalisten blandet seg opp i anholdelsen og ble bedt om å fjerne seg fra stedet. Tiltalte anførte at pålegget var urimelig ettersom han mente ytringsfriheten ga han rett til å filme situasjonen. Lagmannsretten tok først for seg denne anførselen:

«Til forsvarers anførsel bemerkes det at grensedragningen mellom ytringsfriheten og politiets muligheter for å opprettholde ro og orden mv. i seg selv er interessant, men at denne saken ikke utgjør et grensetilfelle.»

Adressatens egen vurdering av ytringsfrihetens grenser var således uten betydning.

Lagmannsretten kom videre til at det ikke kunne stilles krav til at tjenestepersoner i ettertid er i stand til å identifisere hvem som til enhver tid sier og gjør hva i en gruppe som opptrer forstyrrende. Det ble også i denne saken, som i Rt. 1981 side 21, vist til at det avgjørende var om politiet hadde en rimelig og fornuftig grunn til å gi pålegget.

Et krav om at pålegget, tegnet eller signalet rent fysisk er eller burde blitt oppfattet av adressaten, er naturlig. Det er vanskelig å adlyde et pålegg man ikke får med seg. Videre gir det god mening at pålegget oppfattes eller bør oppfattes som nettopp et pålegg.

Tjenestepersoner skal i tillegg til å gi påbud også kunne gi råd og komme med henstillinger.

79 Auglend og Mæland s. 515

Politiet som et hjelpende og rådgivende organ ville mistet noe av sin effekt om alt tjenestepersonene uttalte, skulle bli oppfattet som en ordre med en tilhørende lydighetsplikt.

5.7 Uttrykket «straks»

Politi-loven § 5 fastslår at borgerne «straks» plikter å rette seg etter pålegg som blir gitt.

Uttrykket «straks» er ikke behandlet av forarbeidene og grensene må således trekkes etter rettspraksis og reelle hensyn. Det blir her et spørsmål om hvor lang tid adressaten har til å respondere på det gitte pålegget. Ordlyden «straks» tyder på en relativ snever tidsfrist, men det er en grunn til at lovgiver ikke valgte uttrykkene «umiddelbart» eller «øyeblikkelig». ⁸⁰

Uttrykket «straks» må tolkes i lys av omstendighetene. På ordens- og sikkerhetsområdet er det imidlertid generelt viktig at politiets «ordrer» etterkommes raskt uten gjentatte oppfordringer. Dette gjelder i særdeleshet i uoversiktlige og farlige situasjoner. ⁸¹ Sakene i Rt. 1984 s. 387⁸², LB-2005-42222 og RG 2005 s. 801 illustrer dette.

I førstnevnte sak frifant byretten tiltalte blant annet fordi adressaten var «i ferd med å rette seg etter politiets uttrykkelige eller impliserte pålegg». Høyesterett fant ikke denne argumentasjonen tungtveiende ettersom mannen stoppet opp på grunn av politiets pågrep av en kvinne. Han hadde med andre ord ikke oppfylt vilkåret om «straks» å adlyde pålegget.

I LB-2005-42222 ble en mann anholdt etter å ha oppført seg som en «sprellemann». Han hadde i følge vitner på stedet vært høyt og lavt. Videre hadde han nappet hodeplaggene av forbipasserende. Lagmannsretten drøftet først hva det var riktig å legge i uttrykket «straks»:

«Hva det er riktig å legge i ordet `straks` vil bero på omstendighetene, men i situasjoner som ordensmessig sett er kompliserte og uoversiktlige må det etter lagmannsrettens mening kreves at den pålegget gis til etterkommer pålegget raskt og uten gjentatte innvendinger. I en situasjon hvor politiet bør ha sin fulle oppmerksomhet rettet mot en rekke forhold i gatebildet, ville det være uheldig å kreve at politiet skulle bruke mye tid på å få sine pålegg etterkommet.»

80 Det er nærliggende å tolke uttalelsene i RG 2005 s. 801 slik at uttrykket «straks» viser til en noe videre tidsramme enn uttrykkene «umiddelbart» og «øyeblikkelig».

81 Auglend og Mæland s. 515

82 Saksforholdet fremgår av punkt 5.6.

Lagmannsretten understreket her behovet for at polisiære pålegg blir etterkommet i løpet av kort tid. Videre fremholdt lagmannsretten følgende i relasjon til den konkrete hendelsen:

«På bakgrunn av at Wiik antagelig i flere minutter forsøkte å overtale A til å fjerne seg, kan det etter lagmannsrettens mening ikke være tvilsomt at han fikk tilstrekkelig tid til å innrette seg etter det pålegg som ble gitt».

Her mente lagmannsretten at tiltalte ikke «straks» hadde rettet seg etter pålegget som ble gitt. Lagmannsretten kom således til at flere minutter ikke oppfylte vilkåret om «straks» å rette seg etter pålegget. I RG 2005 side 801⁸³ kom imidlertid lagmannsretten til at adressaten «straks» hadde rettet seg etter polititjenestepersonens pålegg. Lagmannsretten fremholdt her at det bare gikk to minutter fra pålegget ble gitt til det ble etterkommet:

«Det bemerkes at loven ikke bruker ordet umiddelbart eller øyeblikkelig. Etter lagmannsrettens oppfatning vil derfor vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt, til en viss grad være avhengig av situasjonen. Når formålet med pålegget var å oppnå arbeidsro for Valsgård, slik at han kunne få gjennomført identifiseringen av B og årsaken var forstyrrende opptreden fra berusede personer, anser lagmannsretten at lovens krav i dette tilfellet er oppfylt når tiltalte fjernet seg i løpet av ca. to minutter, selv om pålegget ble gjentatt flere ganger i løpet av perioden».

Det er imidlertid vanskelig å knytte en eksakt tidsfrist til uttrykket «straks». Situasjonene pålegg blir gitt i vil være nokså ulikartede, og en må derfor foreta en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. Lovtekst og forarbeider kan vanskelig tydeliggjøres på dette punkt. En mer eksakt tidsfrist kunne gitt dårligere arbeidsforhold for tjenestepersonene som gir påleggene. Det kan uansett konkluderes med at uttrykket «straks» viser til en forholdsvis stram tidsfrist.

At pålegget etterkommes «noe nølende» kan i gitte tilfeller være tilstrekkelig til å betrakte lydighetsplikten som oppfylt. Et slikt tilfelle ble behandlet av Høyesterett i Rt. 1981 side 883⁸⁴. Her uttalte førstevoterende (på side 884):

«Jeg forstår herredsrettens bemerkning slik at domfelte var på veg ut fra det området han var anmodet om å forlate, og at han for så vidt var innstilt på å følge pålegget. At det ble gjort `nølende`, kan ikke medføre at forholdet rammes av § 329 første ledd.»

83 Saksforholdet fremgår av punkt 5.6.

84 Saksforholdet utdypes i punkt 5.4

5.8 Påleggets varighet

Det må trekkes en grense for varigheten av pålegget. Spørsmålet blir om pålegget har holdbarhet ut over den tid situasjonen som er grunnlaget for pålegget varer. Her er hovedregelen klar. Pålegget har gyldighet så lenge de faktiske forutsetningene som begrunnet pålegget, fortsatt foreligger.⁸⁵

I forlengelsen av dette blir det et spørsmål om den pålegget er gitt for å beskytte selv kan oppheve pålegget. Spørsmålet ble drøftet i LA-2007-77209. Tiltalte hadde akkurat sluppet ut fra fengsel og oppsøkte sin kjæreste. Hun fikk mistanke om at kjæresten hadde hatt kvinnelig besøk mens hun satt inne. Hennes søster kom til stedet, og det oppstod bråk mellom de tre menneskene i leiligheten. Politiet ble tilkalt, noe som resulterte i at politiet påla tiltalte og hennes søster å forlate stedet for resten av natten. Begge forlot da straks leiligheten. Mannen fulgte imidlertid etter søstrene og ba dem bli med tilbake til leiligheten igjen. Det oppstod på nytt bråk, politiet ble tilkalt, og tjenestepersonene bestemte seg for å innbringe søstrene.

Et av spørsmålene i saken var om politiets pålegg til tiltalte om å holde seg borte fra leiligheten den aktuelle natten, fortsatt gjaldt etter at mannen hadde anmodet og godtatt at hun kunne vende tilbake. Det ble altså spørsmål om den pålegget er gitt for å beskytte selv kan oppheve pålegget. Lagmannsretten var her tydelige på at den pålegget er gitt for å beskytte ikke selv kan oppheve pålegget, og uttalte:

«Det forhold at C ba A og hennes søster om å vende tilbake til ---veien 18, opphever ikke det pålegget politiet hadde gitt. Pålegget ble gitt etter en konkret vurdering av situasjonen slik den fremstod for polititjenestemennene som ankom stedet, og det ble gitt som ledd i håndhevelsen av de oppgaver politiet har etter politiloven, det vil blant annet si å beskytte person, forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og avverge lovbrudd, jf politiloven § 2, jf. § 7. Det fremgår av sammenhengen og situasjonen at pålegget ble gitt for å hindre at situasjonen utviklet seg ytterligere, også slik at den alminnelige ro og orden ikke skulle bli forstyrret, og for å hindre krenkelser eller lovbrudd overfor noen av de tilstedeværende. Cs anmodning til A om å vende tilbake, kan da ikke oppheve eller tilsidesette den plikt A hadde til å etterkomme pålegget som var gitt av politiet».

Politiet bestemmer når pålegget skal oppheves. I de fleste tilfeller vil dette skje når situasjonen som er grunnlaget for pålegget avklares. Det er ganske selvsagt at pålegget gjelder

helt til politiet opphever pålegget, eventuelt til den tidsfrist politiet har satt går ut. Dette kunne imidlertid med fordel vært presisert i forarbeidene.

6 Pålegg gitt på sviktende faktisk eller rettslig grunnlag

Pålegget, tegnet eller signalet kan bygge på uriktige faktiske eller rettslige forutsetninger. Spørsmålet er i hvilken grad adressaten må respektere slike pålegg. Høyesterett har fastslått at det også i slike tilfeller gjelder en lydighetsplikt. Den avgjørende vurderingsnorm er om politiet i den aktuelle situasjonen hadde en «rimelig og fornuftig» grunn til å gi pålegget. Denne problemstillingen ble gjenstand for en omfattende prinsipiell drøftelse i Rt. 1981 side 21. Saken knyttet seg til de omfattende demonstrasjonene mot utbyggingen av Altavassdraget i 1980. Tre personer var her tiltalt for uberettiget å ha tatt opphold på en anleggsvei sammen med en rekke andre demonstranter. De tiltalte hadde, tross oppfordring fra politiet om å fjerne seg, forblitt på stedet slik at vegarbeidet ble forhindret.

Et av spørsmålene i saken var om demonstrantene kunne straffes etter straffeloven av 1902 § 329 når påleggene var gitt i den feilaktige tro at det forelå nødvendige tillatelser til å starte veibyggingen. Høyesterett fastslo at forutsetninger knyttet til det underliggende forholdet i utgangspunktet ikke fikk noen betydning for plikten til å rette seg etter politiets pålegg. Videre understreket Høyesterett hva som var avgjørende ved denne vurderingen (side 26-27):

«Det avgjørende ved denne vurderingen er om politiet i den situasjon som da forelå, og med de opplysninger politiet den gang satt inne med, hadde rimelig og fornuftig grunn til å gi påleggene.»

I Rt. 1965 side 306 ble den samme tilnærmingen lagt til grunn. Her var det spørsmål om straff for overtredelse av lov 22. mai 1902 nr. 13 militær straffelov § 46, jf. § 55. Bakgrunnen var at en soldat hadde unnlatt å etterkomme en ordre fra et MP-befal om å bli med i militærpolitiets jeep. Ordren var begrunnet i en antakelse om at denne soldaten hadde ropt etter MP-mannskapene, hvilket ikke var riktig. Høyesterett kom imidlertid til at ordren likevel var gyldig, og fremholdt at det avgjørende var hvordan MP-befalet oppfattet situasjonen (side 307):

«Den omstendighet at det ikke var tiltalte som hadde ropt og at B således handlet under en villfarelse, kunne under de foreliggende omstendigheter ikke bevirke at ordren ble urettmessig, slik at tiltalte uten videre kunne nekte å adlyde den.»

7 Nødrett og nødverge som grunnlag for frifinnelse ved overtredelse av lydighetsplikten

Det ble i del seks slått fast at adressaten har en plikt til å rette seg etter pålegg mv. selv om det i ettertid skulle vise seg at pålegget bygde på et feilaktig faktisk eller rettslig grunnlag. Spørsmålet i forlengelsen av dette er om nødrett eller nødverge kan medføre frifinnelse for overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5.

7.1 Nødrett

Nødrett er blitt påberopt som grunnlag for frifinnelse i flere saker hvor det har blitt tatt ut tiltale for brudd på lydighetsplikten. I Rt. 1981 side 21⁸⁶ ble nødrett anført som frifinnelsesgrunn av forsvareren til de tre tiltalte. Høyesterett avviste denne betraktningen med følgende uttalelse (side 27):

«Jeg kan heller ikke se at det kan være grunnlag for frifinnelse etter nødrettsbetraktninger. Når det gjelder motstanden mot selve veianlegget, følger det etter mitt syn allerede av at de berørte parter hadde den utvei å ta spørsmålet om forbud mot veianlegg på grunn av manglende samtykke opp med namsretten med krav om midlertidig forføyning. De berørte var representert ved advokat, som kunne ivareta deres interesser ved bruk av domstolene eller gjennom henvendelse til forvaltningen på grunnlag av de nye juridiske synspunkter som var lagt frem. Straffeloven § 47 kommer bare til anvendelse når faren er uavvendelig på annen måte.»

I denne saken mente altså Høyesterett det fantes flere alternativer til den formen for demonstrasjon som ble utvist. Faren var således ikke uavvendelig på annen måte. Rt. 2011 side 1699 er en annen sak hvor forsvaret anførte nødrettsbetraktninger. Her hadde noen personer protestert, blant annet ved å lenke seg fast med kjetting, mot det de mente var store miljøødeleggelser. Demonstrantene ble pågrepet og tiltalt for brudd på lydighetsplikten. Under henvisning til Rt. 1981 s. 21 forkastet Høyesterett denne anførselen om nødrett, og uttalte (avsnitt 25):

86 Saksforholdet er referert i del 6.

«En vesentlig forskjell mellom de forhold som lå til grunn for Alta-kjennelsen og den foreliggende sak, er at aksjonene i vår sak ikke var ment å rette seg mot vedtak fattet av offentlige myndigheter, men mot brudd på slike.»

Videre viste Høyesterett til at protestene kunne ha gode grunner for seg. Det ble fremhevet at aksjonene kunne være drevet frem av en dyp og kunnskapsbasert bekymring for at konsesjonsbrudd fant sted, og at slike brudd kunne påvirke det marine miljøet i sin alminnelighet, samt menneskers og dyrs liv og helse. Førstevoterende uttalte likevel (i avsnitt 25) at «dette rokker imidlertid ikke ved at de handlinger domfellelsen gjelder – unnlatelser av å etterkomme politiets pålegg – er knyttet til lovlige myndighetshandlinger». I forlengelsen av dette drøftet Høyesterett om faren var «paa anden Maade uafvendelig», jf. Straffeloven av 1902 § 47:

«På samme måte som forholdet var i Alta-kjennelsen, kan det ikke legges til grunn at unnlatelsen av å følge politiets pålegg var den eneste måten å realisere formålet med aksjonene på – faren var altså ikke `paa anden Maade uafvendelig`. Det følger av tvl. § 1-4 at stiftelsen Neptun har søksmålskompetanse, og med den dokumentasjonen de domfelte mente å ha av konsesjonsbrudd, kunne stiftelsen ha begjært midlertidig forføyning mot Secora og Oslo havn etter reglene i tvisteloven. De domfelte har riktignok forklart at de ikke lykkes i å få bistand til å kreve midlertidig forføyning. Årsaken til at forsøkene på dette strandet er ikke forklart nærmere utover en henvisning til habilitets- og motstridsproblematikk, men jeg har vanskelig for å se at det ikke skulle finnes en kompetent advokat med mulighet til å bistå i en slik sak.»

De ovennevnte avgjørelser er truffet etter straffeloven av 1902. Nødrettsbestemmelsens ordlyd avviker her en del fra ordlyden i någjeldende straffelov § 17. Sistnevnte bestemmelse slår fast at nødverge aksepteres når faren for skade ikke kan «avverges på annen rimelig måte». Det er imidlertid sikker rett at praksis ikke tolket straffeloven av 1902 § 47 like strengt som det ordlyden ga uttrykk for.⁸⁷ Oppsummert kan det, blant annet ut fra saken i Rt. 2011 side 1699, legges til grunn at en ikke høres med nødrettsbetraktninger selv om man har gode grunner for at påstandene er korrekte.

7.2 Nødverge

I del seks ble det slått fast at politiets pålegg må respekteres så lenge polititjenestepersonen i den aktuelle situasjonen hadde en «rimelig og fornuftig» grunn til å gi pålegget. Spørsmålet i forlengelsen av dette er om det er adgang til å møte politiets handlinger med nødverge i situasjoner der det hefter alvorlige mangler ved politiets pålegg. Nødverge mot offentlige tjenestehandlinger er nå lovregulert i straffeloven § 18 tredje ledd. Tredje ledd lyder:

«Utøving av offentlig myndighet kan bare møtes med nødverge når myndighetsutøvingen er ulovlig, og den som gjennomfører den, opptrer forsettlig eller grovt uaktsomt.»

Straffeloven av 1902 hadde ingen egen bestemmelse om nødverge mot offentlige tjenestehandlinger. Bakgrunnen for endringen var at en slik bestemmelse ville samsvare bedre med lovprinsippet. Paragraf 18 tredje ledd er i det alt vesentlige i samsvar med tidligere rettstilstand.⁸⁸

Hovedregel er at det ikke er adgang til å utøve nødverge der politiet, på sviktende rettslig eller faktisk grunnlag, gir pålegg eller går til fysisk inngripen med hjemmel i politilovgivningen. Det forutsettes at tjenestepersonen har kompetanse til å utøve slik myndighet, og at pålegget eller inngrepet ikke fremtrer som et åpenbart overgrep⁸⁹. Dette illustreres best ved rettspraksis. Nødvergebetraktninger har flere ganger vært anført i saker for Høyesterett. To av sakene refererer seg til protestene mot utbyggingen av Altavassdraget.

Saksforholdet i Rt. 1981 side 21 er referert ovenfor. Forsvareren til de tre tiltalte anførte også nødvergebetraktninger som frifinnelsesgrunnlag. Med tilslutning fra de øvrige dommerne forkastet førstevoterende anførselen om nødverge:

«Jeg er ikke enig i dette. Hvis det under de foreliggende forhold var rettsstridig av politiet å gi de tiltalte pålegg om å fjerne seg fra stedet, ville det av dette følge at de tiltalte ikke kunne straffes for overtredelse av straffeloven § 329. Det ville da ikke være nødvendig å gå veien om nødvergebestemmelsen i straffelovens § 48.»

I den andre saken⁹⁰ i kjølvannet av utbyggingen av Altavassdraget hadde noen samer slått opp et telt på Eidsvoll's plass rett foran Stortingets hovedfasade. De valgte, til tross for pålegg om

88 NOU 1992:23 s. 98.

89 Auglend og Mæland s. 516-517.

90 Rt. 1981 s. 35

å fjerne seg, å bli værende på stedet.⁹¹ Samene ble pågrepet og tiltalt, men påberopte seg nødverge som frifinnelsesgrunnlag. Høyesterett viste til Rt. 1981 side 21, og avviste anførselen om nødverge med følgende uttalelse (side 38):

«De domfelte hevder at vilkårene for straffrihet etter nødvergebestemmelsen i straffeloven § 48 eller nødrettsbestemmelsen i lovens § 47 foreligger i dette tilfellet. Jeg kan ikke se at det i denne sak er nødvendig å gå nærmere inn på de enkelte vilkår disse lovbestemmelser oppstiller for at en ellers straffbar handling kan bli straffri. Det må være tilstrekkelig å påpeke at etter begge lovbestemmelser er det spørsmål om å veie mot hverandre kryssende hensyn, og at en gjerningsmann må påberope seg tilstrekkelig tungtveiende hensyn for sin handlemåte mot de hensyn loven ellers skal beskytte. Jeg finner det klart at tilstrekkelig tungtveiende hensyn ikke kunne anføres av de domfelte for å velge Eidsvolls plass som demonstrasjonssted. At for eksempel teltslagning på Stortings plass bød på visse praktiske vansker, var ikke noe tungtveiende argument, jf også den fortsatte lovlige demonstrasjonen der.»

Nødvergebetraktninger ble også anført i Rt. 2011 side 1699.⁹² Høyesterett forkastet her anførselen om frifinnelse på grunn av nødverge. Førstevoterende viste til Rt. 1981 side 21, og uttalte (avsnitt 31):

«De domfelte har også anført at de må frifinnes på grunn av nødverge. Et vilkår for i det hele tatt å tale om nødverge, er at det foreligger et rettsstridig angrep, jf strl. § 48, og nødvergehandlingen må rette seg mot angriperen. Angrepet det her er tale om er politiets pålegg. De domfelte har lagt til grunn at disse var hjemlet i politiloven § 5. Denne oppfatningen deler jeg, og det er åpenbart at det ikke kan skje noen identifikasjon mellom Secora eller Oslo Havn og politiet. Det foreligger da ikke noe rettsstridig angrep å verne seg mot, og anførselen fører ikke frem.»

Høyesterett pekte her på at de tiltalte anførte nødverge mot politiets handlinger. Det var her Secoras og/eller Oslo Havns handlinger som var ulovlige. Nødverge kunne således ikke anføres som grunn til å møte politiets handlinger med nødverge.

91 Pålegget ble gitt med hjemmel i politivedtektene for Oslo § 3.

92 Saksforholdet fremgår av punkt 7.1.

8 Straffbarhet ved overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5

8.1 Politiloven § 30 nr. 1⁹³

Overtredelse av lydighetsplikten er straffesanksjonert etter politiloven § 30 nr. 1.

Bestemmelsen lyder:

«Med bøter eller med fengsel i inntil 3 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt 1 unnlater å etterkomme politiets pålegg, tegn eller signaler, jf. § 5.»

Strafferammen er fra bøter til fengsel i inntil tre måneder. Ved rene lydighetskrenkelser vil reaksjonen som hovedregel være bot. Bøtene vil naturlig nok variere med forholdene, da spesielt alvorlighet og sted. I LB-2011-082956 uttalte retten at «den bot på 9000 kroner, subsidiært fengsel i 18 dager, som tingretten fastsatte, er normalsatsen for forholdet».

I denne saken hadde tiltalte kranglet med sin samboer. Samboeren hadde et ønske om å låse tiltalte ute av huset, men det endte i stedet med at tiltalte ble låst inne av en tredjeperson. Kvinnen kom hjem senere på kvelden, og tilkalte politiet da hun oppdaget at mannen var låst inne. Tiltalte fikk pålegg om å holde seg unna huset, og om ikke å kjøre bil. Han oppsøkte imidlertid huset på nytt, noe som resulterte i at han ble pågrepet. Tingrettens bot på 9000 kroner, subsidiært fengsel i 18 dager, ble stående.

I følge opplysninger fra Oslo politidistrikt er standardsatsen⁹⁴ for brudd på lydighetsplikten etter politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5, bot på 6000 kroner. Påstanden i retten ved ikke vedtatt forelegg vil her være 7000 kroner. Standardsatsen vil imidlertid heves hvis lydighetsplikten brytes mellom fredag klokken 18.00 og søndag klokken 10.00. Forelegget vil da være på 13.000 kroner, og påstanden i retten ved ikke vedtatt forelegg vil heves til 15.000 kroner.⁹⁵

Det er imidlertid noe kunstig å tale om «normalsatsen» ved overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5. Situasjonene vil være svært ulikartede, og domstolen vil i de fleste tilfeller måte vurdere situasjonen helt konkret.

93 Bestemmelsens anvendelsesområde er pålegg mv. som gis i medhold av politiloven kapittel 2, jf. politiloven § 5. Dette behandles grundigere i punkt 5.3. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Dette behandles i punkt 5.5.

94 Satsene er utgangspunktet når det ikke er andre forhold og ingen skjerpene eller formildende omstendigheter.

95 Jf. mail fra politiadvokat Kai Spurkland av 19. mai 2017.

8.2 Konkurrences

I tillegg til at adressaten plikter å adlyde et gitt pålegg, gjelder det også en lydighetsplikt overfor politiets inngrep i form av faktiske handlinger. Pliktmomentet kommer også indirekte til uttrykk ved at hindring og vold mot slike tjenestehandlinger vil kunne straffes etter straffeloven §§ 156 første ledd og § 155.⁹⁶ Overtredelse av straffeloven §§ 155, 156 og 162 vil i enkelte tilfelle kunne forekomme i konkurrans med brudd på lydighetsplikten.

Et praktisk tilfelle er at polititjenestepersonen bestemmer seg for å gjennomføre et pålegg med makt etter at pålegget ikke er blitt adlydt. Straffeloven § 156 rammer den som «hindrer en offentlig tjenestemann i å utføre en tjenestehandling». Strafferammen er her bot eller fengsel i inntil 6 måneder. I juridisk teori er det fastslått at «hindre» krever en positiv handling eller aktiv opptreden. Det stilles imidlertid ikke strenge krav til aktiviteten.⁹⁷ For å bli rammet av straffeloven § 156 må adressaten gjøre noe aktivt i tillegg til selve ulydigheten. I og med at lydighetsnektelsen i seg selv er kriminalisert i en egen bestemmelse synes det heller ikke å være noe rettslig eller reelt behov for en utvidet forståelse av ordet «hindre» i § 156.

I ytterste konsekvens kan det tenkes at adressaten for pålegget utøver fysisk motstand mot den polititjenesteperson som gjennomfører pålegget med makt. Straffeloven § 155 rammer den som «ved vold eller trusler påvirker en offentlig tjenestemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller søker å oppnå dette». Strafferammen er her bot eller fengsel i inntil 3 år. Her kreves det at vedkommende utøver «vold eller trusler». Det må således være tale om en aktiv handling, noe som er klart er mer enn ikke å adlyde et gitt pålegg, tegn eller signal. I slike tilfeller vil det kunne bli tatt ut tiltale både for brudd på politiloven § 30 nr. 1, jf § 5, og for brudd på straffeloven § 155.

Pålegget kan også gå ut på at adressaten skal legitimere seg. En nektelse av dette vil være et brudd på straffeloven § 162. Strafferammen er her bot. Videre kan det tenkes at en borger blir bedt om å vise legitimasjon etter å ha unnlatt og etterkomme et pålegg. Unnlattelse av å etterkomme et pålegg om å identifisere eller legitimere seg, rammes av § 162. Denne plikten gjelder også når pålegget blir gitt etter at vedkommende har unnlatt å adlyde et tidligere pålegg gitt i medhold av politiloven § 5. Det straffbare forholdet i § 162 konsumerer det

96 Dette aspektet av lydighetsplikten behandles mer inngående i punkt 1.2

97 Auglend og Mæland s. 1329.

forhold som er beskrevet i politiloven § 5. Således kan § 162 ses som *lex specialis* i forhold til den mer generelle lydighetsplikten (*lex generalis*) i politiloven § 5.

9 Et kort utsyn

9.1 Dansk rett

Borgernes lydighetsplikt i polisiær henseende er ikke direkte regulert i dansk politilov 9. juni 2004 nr. 444 (PL.). Plikten kan imidlertid sies å komme indirekte til uttrykk i lovens § 5 stk. 2 nr. 1.⁹⁸ Denne bestemmelsen gir blant annet politiet myndighet til å utstede påbud. PL. § 5 stk. 2 nr. 1 lyder:

«Med henblikk på at avværge fare som nævnt i stk. 1 kan politiet foretage indgreb over den eller de personer, der giver anledning til faren. Politiet kan herunder utstede påbud.»

Ordlyden henviser her, i motsetning til den norske, kun til «påbud». Det er imidlertid på det rene at slike påbud kan være muntlige, skriftlige eller bestå av en avsperring eller et veiskilt som tilkjennegir et forbud eller et påbud.⁹⁹ PL. § 5 må følgelig kunne tolkes utvidende til også å gjelde tegn og øvrige signaler.

Påbudet kan rette seg mot enkeltpersoner eller en gruppe av mennesker. En midlertidig avsperring av et område og omdirigering av trafikken er eksempler på det sistnevnte. Bortvisning fra et sted hvor det er uroligheter, et påbud om å krysse gaten og et påbud om å holde seg borte fra sitt eget hjem, er eksempler på påbud som kan gis etter den danske politiloven. Således kan påbudene være av meget varierende intensitet.¹⁰⁰ Lydighetspliktens brede nedslagsfelt og varierende intensitet kan etter dette sies å samsvare med den norske rettstilstanden.

Påbudet kan imidlertid ikke antas å ha rettsvirkninger utover den aktuelle situasjonen. Et påbud utover dette, må hjemles et annet sted.¹⁰¹ Et langvarig påbud som innebærer at en person ikke kan oppsøke et spesielt sted, kan således ikke hjemles i PL. § 5 stk. 2 nr. 1. Det samme gjelder etter norsk rett. Her er besøks- og oppholdsforbud hjemlet i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker §§ 222 a-c.

98 Auglend s. 525

99 Ib Henricson, *Politiret*, 3. udgave, København 2004 s. 128.

100 Henricson s. 128

101 Ib Henricson, *Politiloven med kommentarer*, 3. udgave, København 2013 s. 47.

Sammenlignet med den norske lydighetsplikten fremstår den danske lydighetsplikten som noe tydeligere hva angår påleggets grunnlag. Påbud kan etter PL. § 5 kun gis for å «avfærge fare som nevnt i stk. 1». I stk. 1 understrekes politiets oppgave. Her fremgår det at politiet har til oppgave å «avfærge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed». Det samme gjelder i norsk rett, men det fremgår her gjennom rettspraksis og ved en henvisning til politiloven kapittel to.

Antydningvis tilkjennegis lydighetsplikten også gjennom adgangen i PL. § 15 nr. 1, jf. § 16 om bruk av makt dersom politiets påbud ikke adlydes.¹⁰² PL. § 15 nr. 1 lyder:

«Politiet må anvende magt

med henblikk på at forebygge og avfærge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.»

Det ligger forutsetningsvis i denne bestemmelsen en adgang til å utstede et pålegg. PL. § 16 viser til et nødvendighets- og forsvarlighetsprinsipp ved bruk av makt. Politiet må således foreta en vurdering av nødvendigheten og forsvarligheten ved et inngrep. Dette medfører at den korrekte (nødvendige og forsvarlige) løsning av en konkret situasjon i gitte tilfelle vil måtte begrense seg til et pålegg.

Lydighetsplikten kommer indirekte og forutsetningsvis til uttrykk ikke bare gjennom denne bestemmelsen, men også gjennom straffebestemmelsene mot ulydighet i dansk straffelov 26. oktober 2010 nr. 1235 §134.¹⁰³ Bestemmelsen setter straff for den som deltar i en demonstrasjon og ikke etterkommer politiets påbud om å oppløse demonstrasjonen.

Ytterligere blir lydighetsplikten understreket ved at borgerne som hovedregel kan motsette seg politiets pålegg. Dette gjelder selv om det i ettertid skulle vise seg at pålegget er beheftet med feil. Lydighetsplikten suspenderes kun i tilfeller der pålegget fremstår som åpenbart ulovlig.¹⁰⁴ Her samsvarer den danske og den norske rettstilstanden i stor grad.¹⁰⁵

Sammenlignet med norsk rett, er selve pliktforholdet etter dansk rett mer diffust. Den danske løsningen kan ligne noe på den løsningen vi hadde i norsk rett før ikrafttredelsen av politiloven. Lydighetsplikten ligger dels i ulike bestemmelser, og dels i politirollens natur.

102 Auglend s. 525

103 Auglend s. 525

104 Auglend s. 525

105 I Rt. 1979 side 760 (på side 761) ble formuleringen «klart overgrep» benyttet.

Grensene må trekkes etter forarbeidene og rettspraksis, men «påleggets grunnlag» er lovfestet. Borgerne og politiet vil således i større grad kunne forholde seg til hvilke situasjoner lydighetsplikten bygger på et korrekt grunnlag.

9.2 Svensk rett

Den svenske politiloven har heller ikke formalisert lydighetsplikten i generell form. Lydighetsplikten utledes imidlertid forutsetningsvis av «polismännens befallningsrätt», slik denne anses hjemlet i svensk polislagen (1884:387) (polislagen) 8 § om de alminnelige prinsippene for polisiær inngripen, sammenholdt med reguleringen av politiets oppgaver i 2 §.¹⁰⁶ Polislagen 8 § lyder:

«En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan förfatning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett inngripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i förste stycket.»

Paragrafen inneholder en samling av noen allmenne prinsipper for politiinngrep, derunder nødvendighetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet. Bestemmelsen kan således sies å tilsvare den norske politiloven § 6.

En polititjenesteperson må ved utførelsen av en tjenesteoppgave overholde «vad som föreskrivs i lag eller annan förfatning». Bakgrunnen for denne presiseringen er å vise at proporsjonalitetsprinsippet som hovedregel ikke rekker så langt at en tjenesteperson kan begå lovbrudd ved utførelse av en tjenesteoppgave.¹⁰⁷

Polislagen 2 § slår fast hvilke oppgaver som følger med politimyndighet, og samsvarer i det alt overveiende med oppgavekatalogen i § 2 i vår politilov. I mange tilfeller vil den nærliggende løsningen være å løse disse oppgavene gjennom et påbud, tegn eller signal. Svensk politis adgang til å gi pålegg synes imidlertid å forutsette at pålegg bare kan gis der vilkårene for tvangsgjennomføring av pålegget er oppfylt. En polititjenesteperson kan i andre

106 Auglend s. 525.

107 Nils-Olof Berggren og Johan Munck, *Polislagen med kommentarer*, 11. utgave, Stockholm 2015 s. 60.

tilfeller gi opplysninger eller anvisninger, men det bør da skje på en slik måte at personen opplysningen eller anvisningen rettes til ikke er pliktig til å adlyde polititjenestepersonen. Det er imidlertid av naturlige grunner vanskelig, og i blant ikke mulig, å gjennomføre dette i praksis, spesielt når en polititjenesteperson ikke alltid kan forutse hvordan en situasjon kommer til å utvikle seg i det tilfellet at et pålegg ikke adlydes.¹⁰⁸

Denne løsningen avviker i stor grad fra den norske. Norsk politi vil i enkelte tilfeller stå overfor situasjoner hvor pålegg med en tilhørende lydighetsplikt vil være proporsjonalt og derfor i samsvar med lov, men hvor maktbruk ikke vil være proporsjonalt.

9.3 Finsk rett

Den finske politiloven har imidlertid regulert borgernes lydighetsplikt i en egen bestemmelse som tilsvarer politiloven § 5. Finsk polislav 7. april 1995 nr. 493 (polislagen) 11 § lyder:

«En polisman som enligt denna eller någon annan lag utövar sine befogenheter har rätt att i enskilda fall ge befallningar och utfärda förbud som är förpliktande för var och en.»

En polititjenesteperson kan etter ordlyden i den polislagen 11 § forplikte enhver ved å «ge befallningar och utfärda förbud». Både påbud og forbud er således omfattet av lovteksten. Videre vil det være naturlig å henhøre tegn og signaler under denne ordlyden. Lovteksten presiserer at hjemmelen til å forplikte adressaten begrenser seg til det enkelte tilfellet. Den norske bestemmelsen sier ingenting om dette, men det er antatt at det heller ikke etter norsk rett er adgang til å gi et pålegg ut over det enkelte tilfellet.¹⁰⁹

De tilknyttede forarbeidene er svært knappe. Om innholdet fremgår det at en forutsetning for å gi påbud, er at polititjenestepersonen er gitt fullmakt ved annen bestemmelse til å utføre oppgaven det er tale om.¹¹⁰ Dette fremgår imidlertid også av ordlyden. Virkeområdet til lydighetsplikten etter finsk rett er således langt videre enn virkeområdet etter norsk rett.¹¹¹

Overtredelse av den polislagen 11 § kan straffes som «tredska» mot politiet etter finsk strafflag 19 desember 1889 nr. 3 kapittel 16 4 § første punktum.¹¹² Bestemmelsen legger straff

108 Berggren og Munck s. 61

109 Punkt 9.1 behandler dette mer inngående.

110 RP 224/2010 rd s. 77

111 Virkeområdet til politiloven § 5 behandles under punkt 5.4.

112 Auglend s. 525.

til den som «underlåter att lyda en befallning eller ett förbud som en polisman för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet eller utförandet av ett uppdrag meddelar inom ramen för sina befogenheter». Strafferammen er her fra bøter til fengsel inntil tre måneder.

10 Avsluttende bemerkninger

I punkt 1.3 satte jeg et spørsmålstegn ved om lovteksten, med tilhørende forarbeider, i politiloven § 5 så knapp at lydighetsplikts innhold ikke tilfredsstillende de kravene vi i norsk rett stiller til rettsregler som hjemler inngrep av det offentlige. Politiretten kan sies å bygge både på det strafferettslige og det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp. I det følgende vil jeg drøfte lydighetsplikten etter politiloven § 5 opp mot det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp.¹¹³

Referanserammen for denne problemstillingen vil være den generelle stadfestelsen av det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Legalitetsprinsippet innebærer her at ethvert inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i lov.

Ulempen med en knapp lovtekst kan ses fra to sider. For det første kan det fra en tjenestemessig side medføre at polititjenestepersoner gir pålegg som er tvilsomme eller uklare i henhold til kravene som stilles etter politiloven § 5. For det andre kan det føre til en rettstilstand som oppleves uforutsigbart for det enkelte individ.

Kravene som stilles til påleggets grunnlag, adressatens oppfattelse av pålegget og påleggets form er beskrevet godt i lovtekst og forarbeider. Problemet i relasjon til Grunnloven § 113 oppstår når det blir spørsmål om hvor lang tid adressaten har til å innrette seg etter et gitt pålegg, og ved spørsmålet om påleggets varighet.¹¹⁴

Det er imidlertid noen hensyn som taler for at dagens ordning er tilfredsstillende.

Polititjenestens natur er med å begrunne hvorfor politiet kan gi pålegg med en tilhørende lydighetsplikt. Samfunnets primære organ for håndhevelse av ro og orden er politiet.¹¹⁵

Politiets samfunnsrolle tilsier at pålegg bør adlydes «straks», og videre at pålegget varer til politiet opphever pålegget. Samfunnsrollen kan imidlertid ikke begrunne en for vidtrekkende kompetanse.

113 Bakgrunnen for dette er at det vil samsvare best med oppgaven. Jeg har gjennomgående trukket grensene for når politiet kan gi pålegg mv. En drøftelse av det strafferettslige legalitetsprinsipp ville knyttet seg opp mot når det var adgang til å ilegge straff etter politiloven § 30 nr. 1, jf. politiloven § 5.

¹¹⁴ Se punkt 1.3.

115 Politiet har etter politiloven § 2 nr. 2 som oppgave å «forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet».

I ot.prp. nr. 22 (1994-1995) ble det (på side 19) gitt uttrykk for problemene med en for detaljert oppstilling. Uttalelsen knyttet seg til politiloven § 7, men den har også relevans ved en tilsvarende vurdering av § 5. En for detaljert oppstilling kan medføre at det som ikke er positivt nevnt, anses for å være ulovlig. Dette kan medføre at tjenstepersoner vil få dårligere arbeidsvilkår i situasjoner som krever at pålegg adlydes umiddelbart.

Ved en de lege feranda¹¹⁶-vurdering vil de ofte være nyttig å se hen til hvordan rettsspørsmålet er løst i andre sammenlignbare land. Verken dansk eller svensk rett har regulert lydighetsplikten eksplisitt slik vi har i norsk rett. Lydighetsplikten hjemles i Danmark og Sverige i polititjenestens natur, og indirekte i ulike straffebestemmelser. Rettstilstanden i begge landene, spesielt Danmark, kan sies å ligne den vi hadde i Norge før ikrafttredelsen av politiloven. Den finske politiloven har imidlertid en bestemmelse som i stor grad tilsvarende den norske politiloven § 5. Her er imidlertid lovtekst og forarbeider, på tilsvarende måte som i norsk rett, knappe. Verken Danmark, Sverige eller Finland har tydeliggjort lydighetspliktens innhold i større grad enn Norge. Dette betyr ikke at den norske løsningen er tilfredsstillende, men det kan være et tegn som peker i den retning.

116 En vurdering av hva retten burde være.

Kilderegister

Lover

Politi-loven	Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet
Vegtrafikkloven	Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
Almindelig borgerlig straffelov	Lov 22. mai 1902 nr. 10 (opphevet)
Forvaltningsloven forvaltningsaker	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i
Militær straffelov	Lov 22. mai 1902 nr. 13
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Traktat

EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950
-----	--

Forskrifter/instrukser

Politiinstruksen	Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 (Alminnelig tjenesteinstruks for politiet)
Forvaltningslovforskriften	Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 (Forskrift til forvaltningsloven)

Utenlandske lover

Dansk politi-lov	9. juni 2004 nr. 444
Dansk straffelov	26. oktober 2010 nr. 1235
Svensk polislav	(1884:387)

Finsk polislag 7. april 1995 (7.4.1995/493)

Finsk strafflag 19. desember 1889 nr. 3

Lovmotiver og andre offentlige dokumenter

Ot.prp. nr. 22 (1994-1995)

- Om lov om politiet

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)

- Om lov om straff (straffeloven)

NOU 1992: 23

- Ny straffelov – alminnelige bestemmelser Straffelovkommisjonen delutredning V

NOU 2002: 4

- Ny straffelov – Straffelovkommisjonen delutredning VII

Riksadvokatens rundskriv R-3/99

- Etterforskning

RP 224/2010 rd (Finland)

- Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den

Rettspraksis

Høyesterettspraksis

Rt. 1949 s. 797

Rt. 1965 s. 306

Rt. 1978 s. 1259

Rt. 1979 s. 760

Rt. 1981 s. 21

Rt. 1981 s. 35

Rt. 1981 s. 679

Rt. 1981 s. 883

Rt. 1984 s. 387

Rt. 1988 s. 181

Rt. 1992 s. 393

Rt. 1995 s. 20

Rt. 1995 s. 1195

Rt. 2011 s. 1699

Underrettspraksis

LA-2001-780

LB-2005-42222

RG 2005 s. 801

LA-2007-77209

RG 2010 s. 1381

LB-2011-82956

EMD

Engel mfl. mot Nederland, dom av 8. juni 1976 i sakene 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72

Gillian og Quinton mot Storbritannia, dom av 12. januar 2010 i sak 4148/05

Saadi mot Storbritannia, dom av 29. januar 2008 i sak 13229/03

Steel mfl. mot Storbritannia, dom av 23. september 1998 i sak 24838/94

Juridisk litteratur

- Auglend og Mæland Auglend, Ragnar L. og Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utgave (Oslo 2016)
- Fredriksen og Spurkland Fredriksen, Steinar og Kai Spurkland, *Ordensjuss* (Oslo 2014)
- Bernt Bernt, Jan Fridthjof, «Rettsdogmatikkens metode og rettspolitiske muligheter», *Kritisk juss*, 1995 s. 10-36
- Auglend Auglend, Ragnar L., *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (Oslo 2016)
- Andenæs Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 7. utgave (Oslo 1990)
- Eckhoff Eckhoff, Torstein, *Forvaltningsrett*, 4. utgave (Oslo 1992)
- Bratholm Bratholm, Anders, *Strafferett og samfunn* (Oslo-Bergen-Tromsø 1980)
- Eckhoff og Smith Eckhoff, Torstein og Eivind Smtih, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo 2006)
- Kjelby Kjelby, Gert Johan, *Mellom rett og plikt til strafforfølgning* (Oslo 2013)
- Henricson Henricson, Ib, *Politiret*, 3. utgave (København 2004)
- Henricson Henricson, Ib, *Politi-loven med kommentarer*, 3. utgave (København 2013)
- Berggren og Munck Berggren, Nils-Olof og Johan Munck, *Polislagen med Kommentarer*, 11. utgave (Stockholm 2015)