

Politiens politikk og politikkens politi

Norske politireformer i perioden 1682-1866

Hjørdis Birgitte Ellefsen

Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.)
Universitetet i Bergen
2018

UNIVERSITETET I BERGEN



Politiens politikk og politikkens politi

Norske politireformer i perioden 1682-1866

Hjørdis Birgitte Ellefsen



Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.)
ved Universitetet i Bergen

2018

Dato for disputas: 07.12.2018

© Copyright Hjørdis Birgitte Ellefsen

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverkslovens bestemmelser.

År: 2018

Tittel: Politiens politikk og politikkenes politi

Navn: Hjørdis Birgitte Ellefsen

Trykk: Skipnes Kommunikasjon / Universitetet i Bergen

Fagmiljø

Jeg er ansatt som høgskolelektor ved Politihøgskolen i Oslo, hvor jeg fra høsten 2012 til våren 2018 fikk innvilget 50% forskningstid fra Politihøgskolens FoU-utvalg for å gjennomføre dette prosjektet. I august 2013 ble jeg tatt opp på ph.d.-programmet ved Det humanistiske fakultet, Universitetet i Bergen, og min hovedveileder er professor Jan Heiret, Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap. Professor emeritus Per Ole Johansen, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo var min biveileder i årene 2013-2015. Prosjektet har vært forankret i forskergruppen Demokrati, styring, rett og arbeidsliv ved Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap, Universitetet i Bergen, og i forskegruppen Politi, rett og samfunn ved Politihøgskolen.

Forord

Denne avhandlingen kunne ikke blitt til uten alle de kloke, hjelpsomme og engasjerte menneskene som har bidratt underveis.

Takk til min arbeidsgiver Politihøgskolen som har finansiert dette prosjektet, og til mine ledere Knut Evensen og Hilde Sørum som har lagt til rette slik at det har vært mulig å kombinere forskning med undervisning. Takk til Politihøgskolens bibliotek, og særlig til Camilla Pellegrini Meling som alltid har vært der når jeg har trengt bistand fra en kyndig bibliotekar. Ved Politihøgskolen er jeg del av et tverrfaglig undervisnings- og forskerfelleskap som har én ting felles, nemlig interessen for politi. Jeg vil særlig takke Jon Strype og alle i stipendiatgruppa, Vanja Lundgren Sørli og forskergruppa Politireform, samt Sverre Flaatten og forskergruppa Politi, rett og samfunn for gode diskusjoner, råd og innspill. Og ikke minst, en stor takk til mine kollegaer og gode venner Anette Gultvedt, Annett Bugge, Mariann Stærkebye Leirvik og Maya Brenna Nielsen som har heiet, støttet og trøstet underveis.

Takk til humanistisk fakultet ved Universitetet i Bergen, som ønsket meg velkommen i sitt doktorgradsprogram. Takk til alle administrativt ansatte ved Institutt for arkeologi, historie, religion- og kulturvitenskap som har lagt så godt til rette for meg, og takk til Eldbjørg Haug og alle i forskergruppa Demokrati, styring, rett og arbeidsliv, for verdifulle innspill og kommentarer. Jeg vil særlig takke Frode Ulvund og Svein Ivar Angell for viktige innspill i starten av prosjektet, og Sissel Rosland, Trond Holmen Erlien og Odd Arvid Storsveen for deres kritiske lesning og uvurderlige kommentarer mot slutten. Og ikke minst, takk til Camilla Brautaset som har vært en kilde til trygghet og motivasjon.

Takk også til Riksarkivet i Oslo og i København, for kyndig veivisning i arkivenes irrganger. Og takk til Henrik Stevnsborg, Mikkel Jarle Christensen, Bjørn Furuhaugen, Stefan Nyzell, Øystein Hetland, Terje Emberland, Kjetil Braut Simonsen, Tiago Manuel Matos, Chalak Kaveh, Geir Heivoll og alle dere andre som jeg har hatt gleden av å diskutere politihistorie med, og som har bidratt med gode råd og tips.

En ekstra stor takk går til min veileder, Jan Heiret. Han har lest alt jeg har skrevet med interesse og åpenhet, og har utfordret meg faglig fra første til siste stund. Han har gitt meg troen på at jeg kan, men også at jeg kan strekke meg enda litt til og bli bedre. Takk for at du alltid har møtt meg med entusiasme og engasjement! Og takk også til Per Ole Johansen, som var min biveileder inntil han bestemte seg for å bli pensjonist og vie all sin tid til politihistorien. Godt valg!

Min gode venn, Svein Atle Skålevåg - en av de klokeste historikerne jeg vet om – fortjener enorme mengder takk. Han har stilt opp hver gang jeg har hatt behov for å diskutere noe, han har lest og lest og lest, og tvunget meg til å gruble over de store og vanskelige spørsmålene. For en venn! Takk også til Sissel, Anne Synnøve, Merethe, Svein Atle, Morten, Trude og Teemu, for delt vennskap og historieinteresse i mer enn tyve år.

Sist, men ikke minst, takk til min kjære familie. Takk til Mamma og Pappa for all omsorg og engasjement, og for enorm innsats som korrekturlesere! Takk til Tron Ellef og Emma som har heiet på meg, og takk til lille Klara som er tantes lykkepille. Takk til Tone og Agnar for innspill og entusiastisk støtte, og til Nena, Greta, Charapa og resten av min peruanske familie som har en hjertevarme som kjennes helt her nord. Og mest av alt, takk til Luis og Jenny, som gjør at jeg våkner og legger meg med et smil hver dag.

Oslo 3. juli 2018

Abstract

What is 'police'? Or rather, what was 'police' before it became the institution and body of uniformed officers patrolling public places and investigating crime, that we perceive it as today? How and why did 'police' become that way? Norwegian police history has mainly been researched from a legal or institutional point of view. This thesis explores the formation of 'police' as a socio-political concept by analysing Norwegian police reforms in the time period 1682-1866. During this stretch of time the Norwegian state was transformed from an absolutist monarchy ruled by the sovereign in Copenhagen, into a constitutional monarchy based on liberal and democratic principles and the Rule of Law. This study aims to understand what role 'police' played in this governmental transformation, and by this contribute to our knowledge about the history of police and politics.

Building on the theoretical framework of Reinhard Koselleck, Quentin Skinner and Michel Foucault, police is studied as a historical concept, as a political intention, and as an expression of governmentality. The source material consists of laws and regulations, governmental documents, reports, propositions, newspapers, pamphlets and letters, and it has been analysed with the intention of finding the answers to three research questions: What was police, who wanted police, and why? The result is a history of how and why the politics of police (*politien*) was transformed into the police of politics (*politiet*), and how this transformation was interlinked with the establishment of a modern liberal-democratic state based on the principle of Rule of Law.

During the absolutist era (1660-1814) police was established as a way of governing and promoting the general welfare of the state, through administrative regulations, officials and courts. Police was a result of the absolute rulers' intention of enhancing their control over the economic, social and moral life of the cities, legitimized in what Foucault denotes as *raison d'État*. But, as this study shows, it was also a result of the initiative of the bourgeoisie who saw police as an instrument for the protection of their

commercial privileges. In the late 1600s and early 1700s police was formed in a negotiation between the sovereign and the bourgeoisie, but when the sovereign issued police ordinances for the Norwegian cities (1710-1745) the bourgeoisie's influence was impaired.

As a consequence of the Kiel treaty granting Norway to Sweden after the loss of the Napoleonic war in 1814, a revolutionary assembly argued that the contract between sovereign and people had ceased to exist, and a Norwegian constitution was drafted and declared. During the period of 1814-1866 Norwegian police was transformed into a, partly state and partly municipal, bureaucratic institution, consisting of a hierarchy of uniformed officers who were patrolling the streets and investigating crime. What, during the absolutist era, was police as a way of governing to promote the order and welfare of the state, was transformed into police as an instrument for the prevention and repression of disorder and crime. Previous research refers to the establishment of London Metropolitan police in 1829, and the import of this police model in Stockholm (1850), Christiania (1859) and Copenhagen (1863), as the turning point in the transformation from the "old" to the "new" police. By studying how police was discussed in parliament and newspapers in the four decades preceding the establishment of a patrolling constabulary in Christiania in 1859, this study shows that the transformation from the "old" to the "new" police was a result of a political process that started long before 1859. By illuminating how political concepts like freedom, sovereignty, power, protection and welfare were comprehended and discussed in debates about police, the thesis provides new insight into the history of politics. It shows that 'police' was a key concept in the political formation of a modern state based on liberal and democratic principles and the Rule of Law. And, it explains how and why we ended up with a police legitimized in an amalgamation of absolutist, bureaucratic, democratic, republican and liberalist ideals.

Innhold

1. Innledning	13
1.1 Tema og problemstilling	13
1.2 Forskningsfelt – og studiens bidrag til dette	17
1.3 Oppbygning	20
2. Teori og metode	23
2.1 Historiografi	23
2.1.1 Organiske tilnærminger til politihistorien	23
2.1.2 Materialistiske tilnærminger til politihistorien	26
2.1.3 Syntetiserende tilnærminger til politihistorien	28
2.2 En språkorientert tilnærming til politihistorien	32
2.2.1 Politi som historisk begrep	33
2.2.2 Politi som politisk intensjon	40
2.2.3 Politi som styringsrasjonalitet	45
2.3 Metodiske grep	54
2.3.1 Valg av kilder	54
2.3.2 Strukturerende grep	61
2.3.3 Fortolkende grep	64
3. Politi som embete (1682-1692)	69
3.1 Mester over politien	70
3.1.1 En bønn om politi	70
3.1.2 Begrepsbruk	76
3.1.3 Argumenter	78
3.2 Tilbakeblikk (1522-1686)	81
3.2.1 Geistlig versus verdslig politi	82
3.2.2 Justis versus politi	84
3.3 Politipolitikk — Kontroll over byen	87
3.3.1 Et coup d'État?	88
3.3.2 Eller et initiativ nedenfra?	93
3.4 Konklusjon	100

4. Politi som yrke, myndighet og rett (1701-1745)	103
4.1 Anordning om Politis Administration i Bergen (1710).....	104
4.1.1 Om Politis Administration udi Almindelighed	104
4.1.2 Om Politis Administration i Særdeleshed	106
4.2 Tilbakeblikk (1701-1710)	110
4.2.1 Politiforordningen av 1701.....	111
4.2.2 Politien konkretiseres	115
4.3 Politipolitikk — et desentralisert embetsverk underlagt sentralisert styring	117
4.3.1 Balansegang	118
4.3.2 Politianordningene av 1738 og 1745.....	124
4.4 Konklusjon	129
5. Politi som regjeringsmakt (1814-1831)	133
5.1 Regjeringens politi	135
5.1.1 Falsens politilovkast	135
5.1.2 Et politisk oppdrag	145
5.1.3 En vitenskapelig løsning	150
5.2 Folkets politi.....	159
5.2.1 Daas politikritikk	160
5.2.2 Kampen om 17. mai – en kamp om styringsideologi	167
5.2.3 - og en kamp om frihet	176
5.3 Konklusjon	180
6. Politi som borgermakt (1830-1842)	183
6.1 Statlig eller kommunalt politi?	185
6.1.1 1839 – statlig eller kommunalt samfunnsoppdrag?	186
6.1.2 1842 – sentralisering eller desentralisering av makt?	192
6.2 Tilbakeblikk (1814-1842)	199
6.2.1 Finansiering av politiet – et uavklart problem	200
6.2.2 Et spørsmål om penger?	206
6.2.3 Et spørsmål om makt?	213
6.3 Politipolitikk - et republikansk versus rettsstatlig styringsideal.....	222
6.3.1 Debatten om «The New Police».....	222
6.3.2 En grenseoverskridende politipolitisk diskurs?	225

6.4	Konklusjon	234
7.	Politi som ordensmakt (1848-1859)	237
7.1	«et ensartet organisert Hele»	238
7.1.1	<i>Angaaende en forandret Organisation af Politiets underordnede Personale (22.12.1858)</i>	239
7.1.2	<i>Begrepsbruken – politi som organisasjon</i>	243
7.1.3	<i>Argumentene – et tidsriktig politi for en sivilisert stat</i>	248
7.2	Tilbakeblikk (1848-1859).....	254
7.2.1	<i>Revolusjonsfrykt?</i>	255
7.2.2	<i>Moralsk panikk?</i>	279
7.3	Politipolitikk – demokratisering eller profesjonalisering?	291
7.3.1	<i>Redaktørene – for et demokratisk politi</i>	291
7.3.2	<i>Politimestrene – for et profesjonelt politi</i>	296
7.4	Konklusjon	313
8.	Politi som kriminalmakt (1859-1866).....	317
8.1	En kongelig kommisjon for omorganisering av Christianias politi	319
8.1.1	<i>Kommisjonens innstilling</i>	319
8.1.2	<i>Begrepsbruken</i>	325
8.1.3	<i>Argumentene</i>	330
8.2	Tilbakeblikk (1859-1866).....	336
8.2.1	<i>Christianiapolitiet i en særstilling?</i>	337
8.2.2	<i>Misnøye med politiet?</i>	343
8.2.3	<i>Forvaltnings- og rettspleiereform</i>	355
8.3	Politipolitikk – rettsstatsbyråkrati eller reformteknokrati?	372
8.3.1	<i>Forhandlingene</i>	373
8.3.2	<i>Reformbyråkratene</i>	381
8.3.3	<i>En statlig lutret liberalisme</i>	390
8.4	Konklusjon	401
9.	Hva var politi, hvem ville ha politi, og hvorfor?	405
9.1	Fra politien til politiet.....	405
9.2	Politipolitikkens aktører og interesser	412
9.3	Politipolitikk som styringsrasjonalitet.....	422

9.4 Konklusjon	437
Appendiks	441
Falsens politilovutkast - Innholdsfortegnelse	441
Kilder	449
Trykte kilder.....	449
<i>Lover, forordninger, privilegiebrev og reskripter (kronologisk)</i>	<i>449</i>
<i>Lovsamlinger</i>	<i>450</i>
<i>Stortingsforhandlinger.....</i>	<i>451</i>
<i>Kommunale forhandlinger.....</i>	<i>452</i>
<i>Offentlige utredninger og innstillinger</i>	<i>452</i>
<i>Aviser</i>	<i>452</i>
<i>Oppslagsverk og databaser.....</i>	<i>453</i>
Utrykte kilder	454
<i>Danske Riksarkivet</i>	<i>454</i>
<i>Norske Riksarkivet</i>	<i>455</i>
<i>Statsarkivet i Oslo.....</i>	<i>458</i>
<i>Universitetsbiblioteket i Bergen</i>	<i>458</i>
Litteratur	459

1. Innledning

Ordet Politie vil altid blive et ubestemt Ord, som kan forklares paa mange Maader. Af det som fremgaar under dets navn, at udlede hvad det skal være, er umuligt. Thi hvor meget og hvor mange Slags er ikke det, som staar under dets Navn! Ligegyldigt kan dette visst nok være, forsaavidt Ubestedthed i Begreber overhovedet kan være ligegyldig, dersom ikke netop det alvirkosomme, almægtige Politie haver den mægtigste Indflytelse paa Frihed og Eiendom. Er man imidlertid ikke enig om hvad Politiet er, hvorledes skulde man da blive enig om hvad det bør?¹

Hva er politi? Spørsmålet ble stilt av Christian Magnus Falsen da han arbeidet med et utkast til en politilov i 1828. Falsen oppfattet politi som «ubestemt», og påpekte at ordets mangetydighet var en utfordring når man skulle definere grensene for politiets virksomhet. Man kunne vanskelig bli enige om hva politiet burde gjøre, så lenge man ikke var enige om hva politi var. Enighet forutsatte entydighet, og entydighet skulle skapes gjennom å definere ordets meningsinnhold. Den som ville skape entydighet måtte imidlertid overbevise andre om at hans definisjon var den beste, og følgelig var det duket til kamp.

1.1 Tema og problemstilling

Denne studien handler om politi og politikk. De politiske aspektene ved fenomenet politi skal belyses gjennom en historisk analyse av norske politireformer i perioden 1682-1866. Formålet er å bidra til økt kunnskap om hvilken rolle politi har spilt i utviklingen av staten og dens styringsformer, og perioden 1682-1866 er valgt ut fra særlig interesse for å finne ut hvilken rolle politi spilte i skiftet fra et absoluttistisk til et konstitusjonelt monarki og i utformingen av en liberal demokratisk rettsstat.

¹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 1-2

Studieobjektet skal studeres fra et språkorientert perspektiv hvor politi behandles som et *historisk begrep*.² Ifølge Steinar Supphellen dukket politibegrepet opp i det dansk-norske språk på begynnelsen av 1500-tallet. Da ble det brukt dels som en betegnelse for en ønsket ordenstilstand (en god politi), og dels som en betegnelse for det regelverk som kongemakten utstedte for å oppnå en slik tilstand (forordninger om politien).³ I dag brukes politi som betegnelse for en yrkesgruppe og en offentlig myndighet som har i oppgave å «sørge for orden og sikkerhet, påse at lover og vedtekter overholdes, og etterforske og i visse tilfeller påtale lovbrudd». ⁴ Politi betyr altså noe ganske annet i dag enn det gjorde på begynnelsen av 1500-tallet. Det er nettopp denne foranderligheten som gjør politibegrepet til en egnet innfallsport til et historisk studium av politi.

Når vi skal studere politi historisk kommer vi ikke utenom hvordan fortidens aktører har begrepet (erfart, oppfattet, forstått og forestilt seg) politi. Det er fortidens *politibegripelse*, slik den er formidlet i de tekster som er bevart, vi har tilgang til. Når vi studerer politi fra et begrephistorisk perspektiv legger vi til grunn at språket er *politisk*, og at begrepene gjennom sin flertydig- og foranderlighet representerer en arena for konflikt mellom ulike interesser, normer og virkelighetsoppfatninger. Gjennom å undersøke hvordan politibegrepet har blitt brukt kan vi altså få kunnskap om hvordan politi har blitt formet.⁵

Målet er ikke bare å finne ut *hva* politi har vært, men også *hvordan* og *hvorfor* politi har endret seg. Spørsmålet om hva politi er, blir særlig artikulert når noen tar til orde for reform, og reformforslag ledsages som regel av debatter hvor uenigheter kommer til overflaten. Ved å rette søkelyset mot fortidens politireformer kan vi få innblikk i hvordan politi har blitt formet som resultat av en kamp mellom interesser, normer og virkelighetsoppfatninger. Når man definerer hva politi er, tar man samtidig stilling til

² Se kapittel 2.2 og 2.3 for en redegjørelse for språkorienterte teorier og metoder

³ Supphellen 1988: *Eineveldets politiomgrep og dei første norske politimeistrane*: 21

⁴ «politi», Bokmålsordboka

https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=politi&ant_bokmaal=5&ant_nvnorsk=5&begge=+&ordbok=begge

⁵ Se kapittel 2.2.1 og 2.3.3 for en nærmere redegjørelse om begrephistorie som perspektiv og metode

hva det skal være godt for. Og argumentene man fører for hvorfor politi bør være på bestemte måter, har sitt utspring i hvilke interesser, verdier, prinsipper eller idealer man ønsker å ivareta. Det er altså en intim forbindelse mellom hva slags politi man vil ha og hvordan man ønsker at samfunnet skal innrettes. For Falsen handlet for eksempel spørsmålet om hva politi var og om hvordan staten skulle forholde seg til borgernes grunnleggende rettigheter. Nettopp fordi politi hadde «den mægtigste Indflytelse paa Frihed og Eiendom» var det høyst nødvendig å bli enig om hvordan politi skulle defineres.⁶ Det var viktige prinsipper som sto på spill.

Studiens hovedproblemstilling er formulert slik:

Hva kjennetegner utviklingen av politi i perioden 1682-1866, og hva slags politikk var politi uttrykk for?

Politibegrepet brukes bevisst i ubestemt form for å frikoble det fra det meningsinnhold vi automatisk ilegger det når vi snakker om en eller et politi. Når jeg i det følgende bruker politibegrepet i ubestemt form sikter jeg altså til avhandlingens studieobjekt. Med «politikk» siktes det til all virksomhet som handler om hvordan sosiale systemer (som for eksempel staten) skal innrettes og styres.⁷ Begrepshistorisk er det en intim forbindelse mellom politi og politikk. Begge begreper har sitt opphav i det greske ordet *polis*, som ble brukt som betegnelse for fellesskapet av borgere innen den klassiske bystat. Av polis kom *politikos* som ble brukt som betegnelse for alle de samfunnsforhold som vedkom bystaten,⁸ og *politeia* som ble brukt om styringsaktiviteten som skulle føre til en velordnet bystat.⁹ Begrepene ble oversatt til latin og brukt på likelydende måter under romerriket, men det var først i forbindelse med renessansefilosofenes studier av latinske tekster på 1400-tallet at begrepene politi og politikk ble gjenoppdaget og tatt i bruk i vest- og nordeuropeiske språk.¹⁰

⁶ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 1-2

⁷ Østerud 2007:*Politikk*

⁸ Østerud 2007

⁹ Knemeyer 2011 (1978):*Polizei*

¹⁰ Knemeyer 2011 (1978), Skinner 1978:*The Foundations of Modern Political Thought*

I analysene av studiens kildemateriale operasjonaliseres problemstillingen til tre forskningsspørsmål;

Hva var politi, hvem ville ha politi, og hvorfor?

I spørsmålet om *hva* politi var ligger en utfordring om å søke etter politibegrepets meningsinnhold. Hvordan definerte man politi, og hvilke fenomener siktet man til? En analyse av de politiske aspekter ved politi kommer ikke utenom spørsmål om makt og autoritetsforhold. Følgelig må man også identifisere *hvem* som har vært pådrivere i formingen av politi og hvilke utsagnsposisjoner aktørene har talt fra. Aktørene kan være alt fra enkeltmennesker til grupper og institusjoner, og spørsmålet om deres utsagnsposisjon handler om å kartlegge aktørenes plass i sosiale og profesjonelle felt og hierarkier. Hvem talte de på vegne av, hvem henvendte de seg til og hvilke relasjoner var det mellom aktørene?

Spørsmålet om *hvorfor* man ville ha politi handler om både intensjonelle og strukturelle forhold. Aktørenes argumenter for hvorfor politi burde defineres og innrettes på en bestemt måte kan leses som uttrykk for intensjoner — som uttrykk for bevisste strategier målrettet mot et objekt. Intensjoner kan for eksempel komme til uttrykk som prioritering av interesser, verdivalg eller tilslutning til ideologiske prinsipper. Utsagn om hvorfor politi bør være på en spesiell måte kan imidlertid også tolkes som uttrykk for virkelighetsoppfatninger som bunner i rasjonaliteter av mer immanent karakter. Jeg sikter her til tankestrukturer eller kunnskapssystemer som setter rammer for hva det er mulig å mene om politi. For eksempel kan utsagn om politi tolkes som uttrykk for spesielle måter å forstå stat og styring. Dette er strukturelle forhold som aktørene ikke forholder seg bevisst til i sin argumentasjon, men som likevel kan sies å ha påvirket hvordan de har forstått og argumentert om politi.

Forskningsspørsmålene er et resultat av en språkorientert tilnærming hvis teoretiske og metodiske forankring vil bli forklart nærmere i kapittel 2. Før vi kommer dit skal jeg gjøre rede for det politihistoriske forskningsfelt og studiens bidrag til dette, og forklare avhandlingens oppbygning.

1.2 Forskningsfelt – og studiens bidrag til dette

Politihistorie har i stor grad blitt skrevet av politiet selv. Allerede fra 1850-tallet ble det publisert en rekke bøker forfattet av politiansatte som dels ville formidle erindringer fra sitt eget virke som politi, og dels ville beskrive institusjonens historiske utvikling.¹¹ Embetsmenn i politiet og sentralforvaltningen bidro også med publikasjoner om politilovgivningens historiske utvikling.¹² Interessen for å skrive sin egen historie har ikke avtatt, og fortsatt er det slik at mye politihistorie skrives av folk som er eller har vært ansatt i politiet.¹³

For historikere har politiets og domstolenes protokoller vært viktige kilder til kunnskap om sosiale og kulturelle fenomener, som for eksempel hvordan myndighetene har forholdt seg til fattige, omstreifere,prostituerte og religiøse minoriteter.¹⁴ Slike studier har bidratt til betydelig kunnskap om politiets fortidige virksomhet og funksjon i samfunnet. Noen perioder av politiets myndighetsutøvelse er grundigere studert enn andre, og dette gjelder særlig mellomkrigstiden og andre verdenskrig.¹⁵

¹¹ Eksempler er Østmo 1856:*En Opbyggelig Historie om Lensmanden i Løgndal, eller Den nye Østmo's Liv og Virkemaade*, Meltzer 1863:*Smaabilleder af Folkelivet*, Ring 1883:*En Politimands Oplevelser*, Holmsen 1884:*Kristiania politis historie 1624-1884*, Bech 1891:*En Politifunktionærs Erindringer : Skildring af det virkelige Liv*, Mørch 1904:*Fra mit Politiliv : Typer og Situationer*

¹² Eksempler er Schnitler 1870:*Fremstilling af den norske Politilovgivning*, Sitje 1913:*Enkelte sider av politivæsenets utvikling : historisk oversigt*, Sund 1913:*Politiets opgave og gjøremaal efter gjældende norsk ret* Politilovkomiteen av 1912:*Indstilling fra den departementale politilovkomite av 1912*. Utkast til lov om politiets ordning m.v.

¹³ Norsk Politihistorisk selskap ble dannet i 1995 og drives av frivillige som er eller har vært ansatt i politiet. Selskapets formål er å stimulere til økt interesse og kunnskap om politi- og lensmannsetatens historie.

Selskapet gir støtte til publikasjoner og har blant annet utarbeidet en politihistorisk bibliografi. www.nphs.no
¹⁴ Eksempler er Kopperdal 2003:*"Med utugt som levevei" : ei undersøkelse av livsløpa til ei gruppe prostituerte kvinner i Bergen, 1877-1894*, Bergkvist 2008:*"en Haard og Dyr Tid" : fattigdom, tiggende og løsgjengeri i Christiania 1790-1802*, Kaveh 2016:*"Omstreiferuvæsenet" : politiets og domstolenes behandling av tatere og sigøynere 1900-1960*, Sandvik 1992:*"Umyndige" kvinner i handel og håndverk : kvinner i bynæringer i Christiania i siste halvdel av 1700-tallet*, Ulvund 2002:*"Byens udskud"? Ein studie av karrierar som innsett i tvangsarbeids- og straffanstalter i Bergen ca. 1850-75*, Ulvund 2017:*Nasjonens antiborgere : forestillinger om religiøse minoriteter som samfunnsfiender i Norge, ca. 1814-1964*

¹⁵ Eksempler er Johansen 1989:*"Samfunnets pansrede neve": statspoliti og ekstraordinær overvåking 1918-1941*, Nøkleby 2010:*Politigeneral og hirdsjef: Karl A. Marthinsen*, Ringdal 1987:*Mellom barken og veden: politiet under okkupasjonen*, Roughthvedt 2011:*Med penn og pistol: om politiminister Jonas Lie*, Simonsen 2016:*Nazifisering, kollaborasjon, motstand : en analyse av Politidepartementet og Forsyningsdepartementet*

Mens for eksempel forsvaret, universiteter, domstoler, sentraladministrasjonen, postvesenet og vegvesenet, har fått sin institusjonshistorie publisert, finnes det ennå ikke noe verk som behandler den norske politi- og lensmannsetatens samlede historie. Politiets institusjonshistorie har blitt behandlet stykkevis og delt etter hvert som de ulike politimesterembetene har feiret jubileum, og i den forbindelse har tatt initiativ til publisering av embetets historie. Fremstillinger av politiets institusjonelle historie er derfor preget av et lokalhistorisk perspektiv. De fleste av politiets jubileumsbøker er forfattet av tidligere ansatte, men noen er forfattet av historikere i rollen som oppdragsforskere. Dette gjelder først og fremst de største byenes politihistorie, og Supphellens bok om politimesterembetet i Trondheim under eneveldet, Fossen & Ertresvaags bok om Bergenpolitiets historie og Valen-Sendstads bok om Oslopolitiets historie blir hyppig sitert som kilder til politiets institusjonelle historie.¹⁶

Svenske og danske historikere har i løpet av det siste tiåret bidratt med mye ny kunnskap om den historiske utviklingen av skandinavisk politi.¹⁷ En ny generasjon rettshistorikere har også fattet interesse for politiet, nærmere bestemt for politilovgivningens rolle i skiftet fra før-moderne til moderne rettsformer.¹⁸ Den nyeste

(Næringsdepartementet), 25. september 1940-8. mai 1945, Bruland 2008: *Det norske holocaust : forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene*

¹⁶ Supphellen 1986: *Trondheim politimesterembete under eneveldet 1686-1814* Fossen & Ertresvaag 1992: *Til Indvohnernes større Sikkerhed: Bergen Politikammer 1692-1992*, Valen-Sendstad 1953: *For lov og rett i 200 år: Oslo politis historie*

¹⁷ Eksempler er Furuhaugen 2004: *Ordning på stan: polisen i Stockholm 1848-1917*, Furuhaugen 2004 Furuhaugen 2009: *Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria*; Stevnsborg 2010: *Politi 1682-2007*, Stevnsborg 2014: *Begrebet politisager i dansk ret*; Christensen 2014: *Skabelsen af det moderne skandinaviske politi. Udkast til en komparativ historisk sociologi*, Christensen 2012: *Fra det evige politi til projektpolitiet: en kamp om position og ideologi*; Nyzell & Larsson 2016: *Skandinavisk polishistoria*, Nyzell 2013: *Staden och ordningsmakten*, Strand 2011: *Efterforskningens anatomi : kriminalpolitiet 1863-2007* Mührmann-Lund 2016: *Skarn, ære og "god politi" i den tidligmoderne by*, Mührmann-Lund 2015: *'Good order and the police': Policing in the towns and the countryside during Danish absolutism (1660-1800)*, Mührmann-Lund 2014: *"Efter ethvert steds særdeles omstændigheder". Politii og lokalsamfund under den danske enevælde.*

¹⁸ Slike spørsmål er særlig ivarettatt i antologien Heivoll & Flaatten 2017b: *Rettslige overgangsformer : politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling* Andre eksempler er Heivoll 2014: *Sontringen mellom kriminalforbrytelser og politiforseelser : Getz, straffelovkommisjonen og etableringen av en ny strafferett*, Heivoll 2013: *Den norske forfatningsstatens politimyndighet : framveksten av en apori*, Heivoll 2017a: *Lovens lange arm? : En studie av politibetjenters rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten*, Kjølby 2013: *Mellom rett og*

politihistoriske forskningen er kjennetegnet av større bevissthet og kunnskap om likheter og forskjeller på tvers av landegrensener, og en interesse for hvordan kunnskap om den historiske utviklingen av politi kan berike vår forståelse av utviklingen av staten, byene, forvaltningen, vitenskapene, styringsformer, politikk og maktforhold.

Studiens bidrag til dette forskningsfeltet består i dens valg av empiri og perspektiv. I tidligere forskning har man hovedsakelig benyttet et kildemateriale bestående av lovgivning, administrative regulativer, offentlige utredninger, rettsvitenskapelige tekster og rettsprotokoller. Slike kilder vil også bli brukt her, men i tillegg vil jeg ta i bruk kilder som ikke tidligere har vært gjenstand for politihistorisk forskning. Det dreier seg om avisartikler, forhandlingsreferater, korrespondanse, rapporter og politiske og vitenskapelige publikasjoner.¹⁹ Alle tekstene handler om politi, men de er utformet med ulike formål av forfattere som skriver fra ulike sosiale og faglige posisjoner. Samlet sett er det snakk om et omfattende og mangeartet kildemateriale som strekker seg over et betydelig tidsrom.

Norsk politihistorie har hovedsakelig blitt skrevet med vekt på rettshistoriske, institusjonshistoriske og lokalhistoriske perspektiver. I denne studien inntas et språkorientert perspektiv som er utformet i skjæringspunktet mellom begrephistorie, idéhistorie og politisk historie.²⁰ Perspektivet er valgt med mål om å belyse de *politiske* aspekter ved politi, for med dette å bidra med ny kunnskap om hvilken rolle politi har spilt i utviklingen av staten og dens styringsformer. De politiske aspekter ved politi er lite belyst i tidligere forskning, noe som innebærer at vi vet lite om hva slags interesser, ideologier og rasjonaliteter det politiet vi har i dag er et resultat av. Gjennom å studere politi som et nasjonalt politisk fenomen, med blick for internasjonale forbindelser, tar studien også mål av seg å bidra med en politihistorie som er mindre lokalt betinget enn slik den har blitt fremstilt i tidligere.

plikt til straffeforfølgning : den relative etterforsknings- og påtaleplikts rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess

¹⁹ En nærmere redegjørelse for studiens kildeutvalg følger i kapittel 2.3.1

²⁰ En nærmere redegjørelse for studiens teoretiske og metodiske innretning følger i kapittel 2.2 og 2.3

1.3 Oppbygning

Studien er innrettet som en punktundersøkelse av et utvalg politireformer i perioden 1682-1866. Perioden er valgt ut fra særlig interesse for å finne ut hva som skjedde med politi i skiftet fra et absoluttisk til et konstitusjonelt monarki, og hva slags rolle politi spilte i formingen av en liberal demokratisk rettsstat. Startpunktet er satt til 1682, da det første politimesterembetet ble etablert i den dansk-norske enevoldsstat.²¹ Sluttpunkt er satt til 1866, som er året da Christianias politi ble spesialisert til et ordens- og kriminalpoliti. Blant europeiske politihistorikere er det utbredt enighet om at det moderne politi (i betydningen offentlig institusjon og yrkesgruppe som har i oppgave å ivareta orden og bekjempe kriminalitet) ble etablert ved konstabelreformene på midten av 1800-tallet.²² I norsk sammenheng viser man som regel til konstabelreformen (1859) og omorganiseringen (1866) av Christianias politi, som tidspunktet for når man fikk et moderne politi i Norge.²³ Følgelig kan vi anta at i 1866 hadde fenomenet politi fått en form som er umiddelbart gjenkjennelig for oss i dag.²⁴ Studiens problemstilling handler imidlertid om hvilken rolle politi spilte i overgangen fra en enevoldsstat til en konstitusjonell rettsstat preget av liberale og demokratiske verdier. Parlamentarisme ble ikke innført før i 1884 og demokrati var lenge snevert definert, men jeg velger likevel å avslutte undersøkelsen i 1866 ut fra en hypotese om at rettsstatlige, liberale og demokratiske prinsipper allerede da preget norsk politikk.

Ved å studere hvordan politi ble begrepet og legitimert skal studien belyse hvordan politi ble formet som fenomen og politikk i perioden 1682-1866. Andre tilgrensende

²¹ Perioden 1520-1682 vil imidlertid også bli belyst i en drøfting av bakgrunnen for etableringen av de første politimesterembetene.

²² Se for eksempel Emsley 2011b: *Theories and origins of the modern police* Bayley 1985: *Patterns of policing: a comparative international analysis*, Christensen 2014

²³ Ellefsen & Larsson 2014: *Skandinavisk politihistorie*: 45-48, Valen-Sendstad 1953: 192; 212, Larsson & Gundhus 2007: *Policing i et norsk perspektiv*: 15

²⁴ Se kapittel 2.2.1 om Kosellecks teori om begrepens transformasjon i overgangen fra det gamle til det moderne samfunn.

fenomener, som for eksempel lensmenn, borgervern og vektere, vil kun bli omtalt i den grad de spilte en rolle i argumentasjonen om politi. Lensmennene håndhevet lovgivningen på bygdene, men det var først fra midten av 1800-tallet at lensmannsordningen ble drøftet i sammenheng med politi. I byene patruljerte vekterne bygatene om natten inntil oppgaven ble overtatt av politikonstablene, og borgervern kunne assistere politimesteren ved opptøyer helt til det ble innført et totalforbud med politiloven av 1936. Avgrensingen opp mot disse og andre tilgrensende fenomener er en logisk konsekvens av studiens begrepshistoriske tilnærming.

Studien er basert på et omfattende og mangfoldig kildemateriale. Den lange undersøkelsesperioden er en utfordring, da den innebærer et asymmetrisk kildegrunnlag. Kildetilfanget er mer variert og omfattende jo lenger ut i undersøkelsesperioden man beveger seg, og følgelig vil de seneste reformene bli bredere belyst enn de tidligste. Muligheten til å påvirke utformingen av politi var forbeholdt færre i tiden før 1814 enn i tiden etter, og et snevrere kildetilfang betyr derfor ikke nødvendigvis at viktige stemmer ikke er representert.

Det er hovedsakelig aktører fra de øvre samfunnslag som kommer til orde i studiens kildemateriale. Hva hushjelper, dagarbeidere, omstreifere og andre blant lavere sosiale samfunnslag har ment om politi, vil i liten grad bli ivaretatt. Det betyr ikke at folks erfaringer med politi har vært uvesentlig for hvordan politi har blitt formet. Studier av politiforhørsprotokoller og politirettens arkiv kunne gitt et innblikk i folks erfaringer med politi, men slike dokumenter er definert utenfor studiens kildegrunnlag. I dette prosjektet er det de politiske aspektene ved politihistorien som skal studeres. Derfor avgrenses kildematerialet til aktører som deltok direkte gjennom planlegging og behandling av politireformer, eller indirekte gjennom offentlig debatt. Følgelig vil andre folks erfaringer med og meninger om politi ikke bli belyst med mindre slike synspunkter ble formidlet av aktører som var engasjert i politireformene via

utredninger, saksforberedelser, beslutningsprosesser eller som deltakere i den offentlige debatt.²⁵

Avhandlingens oppbygning er som følger. Den starter med en redegjørelse for studiens teoretiske orientering og metodikk (kapittel 2), og deretter følger seks analysekapitler som er konsentrert rundt seks hendelser som på ulike måter bidro til reform av politi. I kapittel 3 analyseres opprettelsen av de første politimesterembetene i København (1682), Trondheim (1686) og Bergen (1692), mens kapittel 4 handler om politiforordningene som ble utstedt i første halvdel av 1700-tallet. Deretter følger en analyse av to tekster som ble forfattet i årene 1829-1831 (kapittel 5), nærmere bestemt Christiaan Magnus Falsens politilovutkast og Ludvig Kirstensen Daas bok om politiet og 17. mai. Kapittel 6 handler om Stortingets behandling av regjeringens lovforslag om et statlig finansiert politi i 1839 og 1842. I kapittel 7 analyseres konstabelreformen i Christiania (1859), mens kapittel 8 handler om omorganiseringen av hovedstadens politi og etableringen av kommunal vedtektrett i 1866. I avhandlingens sluttkapittel vil jeg foreta en oppsummerende drøfting av studiens problemstilling og forskningsspørsmål i lys av tidligere forskning og teorier om politi og politikk.²⁶

²⁵ Se kapittel 2.3.1 for ytterligere begrunnelser for studiens kildeutvalg.

²⁶ Se kapittel 2.3.2 for ytterligere forklaring av studiens struktur og periodisering.

2. Teori og metode

Studien handler om hvordan politi ble formet over en periode på nesten 200 år. Temaet kan angripes på ulike måter, avhengig av hvilket perspektiv man inntar, hva slags sammenhenger man søker etter og hvilke metoder man benytter. Dette kapittelet starter med en oversikt over perspektiver og teorier som har preget tidligere politihistorisk forskning (2.1). Deretter følger en presentasjon av studiens teoretiske orientering (2.2), etterfulgt av en redegjørelse for studiens metodiske grep (2.3).

2.1 Historiografi

Britene har lange tradisjoner for politihistorisk forskning, og i historiografiske oversikter skilles det gjerne mellom tre tradisjoner.²⁷ I den eldste tradisjonen ble politi forstått som en organisk forutsetning for sosial orden, og historien ble beskrevet som en rettlinjert utvikling mot et stadig mer sivilisert samfunn. Den andre tradisjonen kom som en reaksjon på den første, og er kjennetegnet av en materialistisk tilnærming hvor politiets utvikling forklares som et resultat av konkurrerende økonomiske og sosiale interesser. Den tredje tradisjonen har som formål å hente det beste fra de to foregående tradisjonene gjennom å studere politihistorien fra det de kaller et syntetiserende perspektiv. I det følgende vil jeg presentere de tre tradisjonene og forklare hva som kjennetegner dem gjennom å vise til eksempler fra tidligere forskning, og avslutningsvis vil jeg argumentere for et behov for alternative tilnærminger til politihistorien.

2.1.1 Organiske tilnærminger til politihistorien

Once upon a time it all seemed so simple. (...) The first historians of police, particularly those working on the British experience, never acknowledged any theoretical position.

²⁷ Tradisjonene er beskrevet i Reiner 2010: *The politics of the police* og Emsley 2011b

This was not a deliberate attempt at obfuscation. They took it as read that the police were necessary to society; implicitly they bought into Edmund Burke's assumption that the constitutional structure of Britain was organic, that it had been developed through the wisdom of ancestors and that it provided a model for less fortunate people.²⁸

Den britiske historikeren Butterfield satt i 1931 merkelappen «Whiggish» på historikere som presenterte fortiden som en skjebnebestemt utvikling mot et samfunn med stadig større grad av frihet og opplysning, en utvikling som kulminerer i de moderne liberale demokratier.²⁹ Før 1970 ble det britiske politiets utvikling gjerne beskrevet som en nødvendig, og konsensusbasert respons til et stadig mer sivilisert samfunn, og slike fremstillinger har derfor blitt omtalt som «*the Whig interpretation of police history*».³⁰ Samtiden ble oppfattet som målet for enhver historisk endring, og søkelyset ble rettet mot hendelser og aspekter som fremsto som viktige fra forfatternes samtidsperspektiv. «More serious, however, was the way in which the arguments of late eighteenth- and early nineteenth-century reformers were taken at their face value», påpeker Emsley.³¹ Ifølge Charles Reith, som i perioden 1938 til 1956 utga fem bøker om det britiske politiets historie, måtte det patruljerende konstabelkorps som ble etablert i London i 1829 regnes blant Storbritannias «most valuable contributions to civilization».³² På samme måte solgte innenriksminister Robert Peel inn reformen overfor en kritisk engelsk befolkning på 1820- og 30-tallet.³³

²⁸ Emsley 2011a: *Introduction*: xi

²⁹ Butterfield 1931: *The Whig Interpretation of History*

³⁰ Emsley 2011b: xii For forfattere som for eksempel Reith, Critchley og Radzinowicz var politiets historie en historie om en ensopret utvikling mot det bedre. Critchley 1967: *A History of Police in England and Wales 900-1966*, Reith 1940: *Police principles and the problem of war*, Radzinowicz 1957: *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*

³¹ Emsley 2011a: xi

³² Reith 2011 (1943): *Preventive Principle of Police*: 209

³³ Emsley 1996: *The English police: a political and social history*

Et norsk motsvar til den britiske whig-tradisjonen finner vi i den *organiske* historietradisjonen representert av blant annet Johan Ernst Sars.³⁴ Det er ikke vanskelig å finne eksempler på organiske tilnærminger til norsk politihistorie, og særlig gjelder dette de eldste publikasjonene. Forfatterne tok som regel utgangspunkt i hvordan politi var definert og etablert i sin samtid, og sporet dette politiets historie så langt tilbake i tid som mulig. «Bergen Politis historie er i virkeligheten like gammel som byen selv», forklarte Kaare Sydnes, før han omtalte gjaldkeren som byens første «politimester».³⁵ Fra et organisk historieperspektiv fremstår politiets utvikling som nødvendig, og politireformer beskrives som naturlige ledd i en rettlinjert utvikling som var forutbestemt å ende opp slik den gjorde. I *Kristiania politis historie 1624-1884*, forklarer Holmsen opprettelsen av et politimesterembete i Kristiania i 1744 slik: «Savnet af en virkelig politiordning maatte nødvendigvis, efterhaanden som forholdene i Kristiania tog en større udvikling, blive mere og mere føleligt.»³⁶ Fremsynte reformatører pekte på hva som egentlig var problemet og iverksatte de nødvendige tiltak.

Også i nyere politihistorisk forskning finner vi eksempler på organiske fremstillinger. I 1953 beskrev Fartein Valen-Sendstad Oslo-politiets historie som en «lang ubrutt linje med jevn vekst og utvikling».³⁷ Ifølge Valen-Sendstad ble en konstabelreform gjennomført i 1859 fordi det var «den eneste brukbare løsning», og fordi «den verdenskløke og erfarne politimester hadde tatt mål av situasjonen, og var fullstendig klar over at det ville være et gunstig tidspunkt å få gjennomført høyst påkrevde forandringer i politiet».³⁸ Lignende tendenser finnes også i Fossen og Ertresvaags bok,

³⁴ For Sars var historien en evolusjonsprosess drevet frem av organismer som fulgte sine “naturlige lover”, og hans historieskriving var en viktig ideologisk ressurs for den liberale opposisjonsbevegelsen som dannet partiet Venstre i 1884. Andresen, Rosland, Ryymin & Skålevåg 2012: *A gripe fortida: innføring i historisk forståing og metode*: 177

³⁵ Sydnes 1949: *Bergen politi : politi og vakthold i Bergen i gammel og ny tid*: 11-12

³⁶ Holmsen 1884: 16.

³⁷ Valen-Sendstad 1953: 378

³⁸ Valen-Sendstad 1953: 187; 192

der perioden 1692-1814 oppsummeres på følgende måte: «De første hundre årene av bergenspolitiets historie er beretningen om en enslig politimester som bare langsomt klarte å skape en politiorganisasjon. [...] Intet av dette forhindret at bergenspolitiets første århundre også ble institusjonens store epoke. Bergen var ikke bare den norske by som først fikk en permanent politimesterstilling, men også den første med et funksjonsdyktig politikorps.»³⁹

2.1.2 Materialistiske tilnærminger til politihistorien

Fra midten av 1970-tallet var det noen amerikanske og britiske historikere som argumenterte for at politihistorien måtte skrives på nytt. Tidligst ute var Robert D. Storch som innledet en artikkel om politireformer og folkelig motstand i det nordlige England i årene 1840-57 med å sitere Friedrich Engels:

Because the English Bourgeois finds himself reproduced in his law, as he does in his God, the policeman's truncheon ... has for him a wonderfully soothing power. But for the workingman quite otherwise!⁴⁰

I 1979 skrev Cyril Robinson artikkelen *Ideology as History: A Look at the Way Some English Police Historians Look at the Police*.⁴¹ Der analyserte han tidligere forskning og påpekte at «Even though each of these authors devoted a substantial part of their histories to working-class «mob» action directed against the ruling landed aristocracy and rising bourgeoisie, class was never seen as a relevant «historical question»».⁴²

Storch og Robinson var inspirert av den historiske materialismen, og særlig av E.P. Thompson som skrev den engelske arbeiderklassens historie «nedenfra».⁴³ Snart fikk

³⁹ Fossen & Ertresvaag 1992: 123-126 mine uthevinger

⁴⁰ Friedrich Engels, *The Condition of the Working Class in England* (1845), sitert i Storch 1975: *The Plague of the Blue Locusts. Police Reform and Popular Resistance in Northern England, 1840-1875*: 61

⁴¹ Robinson 2011 (1979): *Ideology as History: A look at the Way Some English Police Historians Look at the Police*

⁴² Robinson 2011 (1979): 18.

⁴³ Thompson 1991 (1963): *The making of the English working class*

de følge av flere som tok til orde for et maktkritisk blikk på politiets historie, og det ble publisert en rekke artikler og bøker som i historiografiske oversikter blir betegnet som «*the revisionist account of police history*».⁴⁴ Revisjonistene argumenterte for et materialistisk perspektiv der politiets utvikling ble forstått som en konsekvens av kapitalisme og klassekamp. Ifølge revisjonistene var konstabelreformene på midten av 1800-tallet et resultat av en kapitalistisk samfunnsordning, der aristokratiet og borgerskapet trengte et politi som kunne brukes som redskap for kontroll av «den farlige underklassen». Konflikt og maktkamp, ikke organisk evolusjon, var drivkreftene i politiets utvikling.

Venstreradikal politikk og materialistiske perspektiver preget også skandinaviske universiteter fra 1970-tallet, og en ny generasjon studenter og ansatte stilte krav om at forskningen måtte være maktkritisk.⁴⁵ Jurister, kriminologer og retts sosiologer ved Universitetet i Oslo ledet an i en maktkritisk forskning der søkelyset var rettet mot problematiske sider ved politiets funksjon og praksis.⁴⁶ Også politiets fortidige virksomhet ble underlagt et maktkritisk perspektiv, noe som resulterte i en rekke publikasjoner som handlet om hvordan fortidens politi hadde drevet politisk overvåkning og maktovergrep på vegne av staten og samfunnets makteliter.⁴⁷ I boka *Samfunnets pansrede neve* argumenterte Per Ole Johansen for at mellomkrigstidens statspoliti var et resultat av klassekamp og politisk polarisering, og at de samme spenninger som preget samfunnet også var representert innad i politiet. «Politiets holdninger overfor arbeiderbevegelsen var preget av både sympati, likegyldighet og

⁴⁴ Reiner 2010: 47-55 Andre historikere som regnes under den revisjonistiske retningen er Hay 1975: *Albion's Fatal Tree: Crime and Society in Eighteenth-Century England*, Thompson 1977: *Whigs and Hunters: the Origin of the Black Act*, Silver 1967: *The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot*

⁴⁵ Andresen, Rosland, Ryymin & Skålevåg 2012: 195

⁴⁶ Eksempler er Christie 1982: *Hvor tett et samfunn*, Bratholm & Stenberg-Nilsen 1982: *Rapport om politivold*, Mathiesen 1979: *Politikrigen*, Hammarstrøm 1999: *Farlig politi*, Heiberg, Johansen, Lillevolden, Mathiesen, Roli, Stabell & Østberg 1989: *Makt og langkølle : søkelys på politiet*

⁴⁷ Andersson & Borgen 1973: *Storebror ser deg! : En kartlegging av overvåkingspolitiet i Norge og NATOs hemmelige kupp-planer*, Selliaas 1982: *Politisk politi i Norge 1914-1937*

motvilje» forklarer Johansen, men i takt med polariseringen i samfunnet ble også politiet splittet mellom tilhengere av en hard eller myk linje.⁴⁸

2.1.3 Syntetiserende tilnæringer til politihistorien

I boka *The Politics of the Police* diskuterer kriminologen Robert Reiner de to tradisjonene og argumenterer for et tredje *syntetiserende* perspektiv på politihistorien. «The police cannot be written off either as ‘conning bastards’ or as all sweetness and light», påpeker Reiner, og forklarer at politihistoriske studier må ta høyde for at politiet både ivaretar særlige gruppers interesser og fellesinteresser på tvers av samfunnslag.⁴⁹ Fra et syntetiserende perspektiv kan fortidens politireformer forklares både som en imøtekommelse av et allment behov for bedre håndtering av samfunnsproblemer, og som et resultat av en kamp om politisk, økonomisk eller sosial kontroll.

I løpet av de to siste tiårene har det blitt publisert en lang rekke arbeider som tilstreber en syntetiserende tilnærming til politihistorien.⁵⁰ Blant disse er Clive Emsley, som i boken *The English Police: A Political and Social History* forklarer sitt perspektivvalg slik:

«This book is an attempt to write a history of the police which is critical of the traditional view, but is equally skeptical of the notion that the police can best be understood as an instrument of class power. The police have always enforced a dominant ideology; they have the power of coercion, but they have generally preferred to act by consent».⁵¹

⁴⁸ Johansen 1989: 11

⁴⁹ Reiner 2010: 57 Reiner låner betegnelsen “conning bastards” fra Brogden 1981:*All Police is Conning Bastards*

⁵⁰ Mange av disse bidragene er samlet i en fire binds antologi med tittelen *The History of Policing* som ble publisert i 2011. (Emsley 2011b, Lawrence 2011:*The New Police in the Nineteenth Century*, Williams 2011:*Police and Policing in the Twentieth Century*, Sinclair 2011:*Globalising British Policing*

⁵¹ Emsley 1996: 5 Andre bidrag fra samme forfatter er Emsley 2012:*Marketing the Brand: Exporting British Police Models 1829–1950*, Emsley 2007:*Crime, Police, and Penal Policy : European Experiences 1750-1940*, Emsley 2009:*The Great British Bobby : a History of British Policing from the 18th Century to the Present*, Emsley 2006:*Police Detectives in History, 1750–1950*

I sin studie av politiet i Stockholm i perioden 1848-1917, har også Furuhaugen lagt vekt på å «åstadkomma en syntes mellan konsensus- och konfliktteorierna» for å kunne gjennomføre «ett öppet sökande efter olika sidor hos polisen».⁵² Som Reiner argumenterer Furuhaugen for at det politiet som tok form i andre halvdel av 1800-tallet hadde en dobbeltsidig funksjon. På den ene siden var politiet et svar på overklassens og statens behov for undertrykking og kontroll av «den farlige underklassen». På den annen side skulle politiet ivareta støttende og hjelpende funksjoner som alle samfunnslag nøt godt av. Det politiet som ble utformet i siste halvdel av 1800-tallet sto følgelig i både «maktens» og «befolkningens tjänst».⁵³ På samme måte argumenterer Nyzell og Larsson for et syntetiserende perspektiv, «utifrån ansatsen at det alltid har funnits en tydlig ambivalens i all polisverksamhet; polisen kan å ena sidan vara en viktig garant för medborgarens trygghet, och samtidigt å andra sidan utöva betydande social kontroll över densamme».⁵⁴

Christensen beskriver det politihistoriske feltet som dominert av funksjonalistiske forklaringer «hvor ordensmaktens fremkomst og udvikling ses som mere eller mindre nødvendig, eller under alle omstændigheder kausalt betinget, respons på mere strukturelle ændringer som kriminalitetsmønstre, kapitalismens fremkomst, industrialisering og urbanisering».⁵⁵ Gjennomgangen her viser at enten man angriper politihistorien fra et organisk, et materialistisk eller et syntetiserende perspektiv, så beskrives politiets historiske utvikling hovedsakelig gjennom dets funksjoner. I noen tilfeller trekkes det dessuten slutninger mellom konsekvenser av politiet til dets opphav, og slike årsaksforklaringer er ikke alltid underbygget med kilder som dokumenterer et konkret årsak-virkningsforhold. Politikk reduseres til en kamp om

⁵² Furuhaugen 2004

⁵³ Furuhaugen 2004: 194-199

⁵⁴ Nyzell & Larsson 2016: 36

⁵⁵ Christensen 2014: 51

makt og penger, mens andre intensjoner og immanente strukturelle faktorer i form av språk, kultur og kunnskap underspilles.

Et annet problem med de funksjonelle tilnærmingene til politihistorien er at de forutsetter at man opererer med et moderne politibegrep.⁵⁶ Det politi som står i maktens og/eller befolkningens tjeneste er synonymt med en institusjon og yrkesgruppe som har i oppgave å beskytte staten og befolkningen mot ordensforstyrrelser og kriminalitet. Forskerne påpeker gjerne innledningsvis at «politi» opprinnelig betød noe ganske annet enn det gjør i dag, men de går sjelden dypere inn i materien.⁵⁷ «Ordet avsåg inte som idag polisen som institution och kår» skriver Furuhaugen, og forklarer at i hans bok «syftar ordet polis konkret på de polisorganisationer som fanns under 1800-talet och början av 1900-talet och som benämndes ”polis”». ⁵⁸ Man trekker et skille mellom det før-moderne og det moderne politi, og konsentrerer studien om det moderne politiets historie som man er enige om at startet i og med konstabelreformene i London i 1829, i Stockholm i 1850, i Christiania i 1859 og i København i 1863.⁵⁹

Når man tilnærmer seg politihistorien fra et funksjonelt perspektiv er det gjerne med en ambisjon om å finne ut hvorfor det moderne politi ble etablert — hvilke interesser det tjente og hva slags behov det fylte — for dermed å bidra «till den internationella forskningens teoretiska diskussioner om den moderna polisens uppkomst, utveckling och funktion». ⁶⁰ I sin søken etter svar går forskerne sjelden lenger tilbake i tid enn til konstabelreformenes umiddelbare forspill. Dette gir oss kunnskap om hvordan politiet artet seg rett før reformen, hvilke aktører som ønsket forandringer, hva slags argumenter de førte og hvilke interesser som sto på spill blant reformens tilhengere og

⁵⁶ Se også kapittel 2.2.1 der jeg vil diskutere dette nærmere.

⁵⁷ Se for eksempel Stevnsborg 2010: 13, Nyzell & Larsson 2016 Noen behandler det før-moderne politi i et separat bakgrunnskapittel, som for eksempel Emsley 1996: 8

⁵⁸ Furuhaugen 2004: 11-12

⁵⁹ Emsley 2011a: xii Furuhaugen 2004: 21 Larsson & Gundhus 2007: 15 Valen-Sendstad 1953: 192; 212 Christensen 2014: 51 Nyzell 2013 Sitert i Nyzell & Larsson 2016: 39

⁶⁰ Furuhaugen 2004: 25

motstandere. Hva politi hadde vært tidligere får vi vite lite om, og det før-moderne politi fremstår dermed som et avsluttet og irrelevant kapittel.

Forskning på det før-moderne skandinaviske politi har hovedsakelig skjedd fra et rettshistorisk perspektiv, og først ute var danske rettshistorikere som siden 1970-tallet har interessert seg for politirettens historiske utvikling. Ditlev Tamm har samlet og analysert den før-konstitusjonelle danske politilovgivning, Inger Dübeck har studert forholdet mellom politilovgivningen og Christian Vs Danske Lov, Henning Koch har analysert politimyndighetens opprinnelse i det tidlige enevælde, og Henrik Stevnsborg har studert politi- og kriminalrettens utvikling fra 1682 til i dag.⁶¹ I Norge har en ny generasjon rettshistorikere som Geir Heivoll, Sverre Flaatten, Maria Astrup Hjort og Gert Johan Kjelby studert politi- og kriminalrettens utvikling på 1800-tallet.⁶² I de rettshistoriske arbeidene beskrives og forklares overgangen fra eneveldets politi til det moderne politi som et produkt av vitenskap, lovgivning og rettspraksis. De politiske, økonomiske, kulturelle og sosiale aspekter ved politihistorien vies mindre oppmerksomhet.

Få har sammenlignet eneveldets politi med det politiet som ble etablert med konstabelreformene på midten av 1800-tallet. Var det aspekter ved 15-, 16- og 1700-tallets politi som ble videreført også etter konstabelreformene? Og kan kunnskap om slike aspekter gi oss en bedre forståelse av hvordan og hvorfor det moderne politi ble etablert? Denne studien tar mål av seg å svare på slike spørsmål. Men dette forutsetter at man ikke behandler det før-moderne og det moderne politi som to separate enheter, og det forutsetter at man ikke bare søker etter endring men også etter stabilitet. Studieobjektet politi må følgelig studeres fra et perspektiv som kan romme både det før-moderne og det moderne politi, og det må kunne belyse et bredt spekter av

⁶¹ Tamm 2008:*Danmark og Slesvig-Holsten*, Dübeck 1983:"*alt hvis Politien egentlig vedkommer...*" *Forholdet mellem Danske Lov og den såkaldte politiordning*, Koch 1982:*Politimyndighedens oprindelse (1681-1684). Organisation og beføjelser*, Stevnsborg 2014, Stevnsborg 2017:*Politiret og kriminalret i Danmark. Fra 1821 til 2016*.

⁶² Heivoll & Flaatten 2017b

meningsdimensjoner, intensjoner og fenomener. Et slikt potensiale finner jeg i et språkorientert perspektiv.

2.2 En språkorientert tilnærming til politihistorien

På 1960- og 70-tallet begynte kultur- og historieforskere å interessere seg for hvordan språket ikke bare avspeiler, men også skaper mening, og tok til orde for at kulturelle og sosiale fenomener kunne studeres gjennom å gjøre språket til studieobjekt. Dette førte til en problematisering av forholdet mellom språk og virkelighet, tekst og kontekst, begrep og fenomen, en tendens som i ettertid har blitt betegnet som en «språklig vending» innen humanvitenskapene.⁶³ I historiefaget ble vendingen ledsaget av debatter om historieforskningens litterære dimensjoner og om historikernes mulighet til å fortelle sannheten om fortiden.⁶⁴ Språklig orienterte historikere utviklet alternative måter å tilnærme seg historie på og argumenterte for større bevissthet om språkets historisitet.⁶⁵

I boka *Lesningens vitenskap: utkast til en ny filologi* presenterer Helge Jordheim tre historieteoretikere som på hvert sitt vis bidro til den språklige vendingen gjennom å gjøre «språket i historien til objekt for lesning og fortolkning».⁶⁶ Reinhart Koselleck, Michel Foucault og Quentin Skinner var særlig interessert i opplysningstiden og overgangen fra det «gamle» til det «moderne» samfunn. De utviklet sine teorier og metodiske program på samme tid, men innenfor ulike vitenskapsteoretiske tradisjoner med hovedsete i hvert sitt land (Tyskland, Frankrike og England). Selv om de tre «gir

⁶³ Jordheim definerer den språklige vending som «en forskyvning av erkjennelsens fokus, bort fra de gjenstander, tilstander, meninger og betydninger som ligger bakenfor og hinsides ord, setninger og tekster, mot selve ordene, selve språket». Jordheim 2001: *Lesningens vitenskap: utkast til en ny filologi*: 80

⁶⁴ Eksempler er White 1973: *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*, Sandmo 1999: *Mer og mindre sannhet*, Tønnesson 2000: *Om "det samme": virkelighetsoppfatning og sanhet*, Førland 2000: *"Det er ikke sant alt som glimrer": en kritikk av forestillingen om situerte sannheter og moralens primat*, Førland 2017: *(He's lying): Presidenten, poststrukturalistene og behovet for aktive henvisninger*

⁶⁵ Sandmo 2015: *Tid for historie : en bok om historiske spørsmål*: 168

⁶⁶ Jordheim 2001: 23-24

tre svært divergerende fortellinger om opplysningstiden», så finner Jordheim metodiske likheter mellom de tre som som han tolker som uttrykk for et felles «filologisk» perspektiv.⁶⁷

I denne studien er ikke målet å gjennomføre et filologisk program, slik Jordheim argumenterer for. Men, gjennom å lese Jordheims presentasjon av Koselleck, Foucault og Skinner ble jeg inspirert til å søke videre i de tre forfatterskapene etter teoretiske begreper og metodiske grep som kunne tilpasses denne studiens tematikk og problemstilling. Resultatet er et valg om å innta et språkorientert perspektiv der politi analyseres dels som *historisk begrep*, dels som *politisk intensjon* og dels som uttrykk for *styringsrasjonalitet*.⁶⁸

2.2.1 Politi som historisk begrep

Researchers have assumed a taken-for-granted notion of the police and their proper functions. A particular modern conception has tacitly been taken as inevitable. The police are identified primarily as a body of people patrolling public places in blue uniforms, with a broad mandate of crime control, order maintenance and some negotiable social service functions. Anyone living in a modern society has this intuitive notion of what the police are. However, to understand the nature and role of policing, especially over a broader span of time, requires some conceptual exploration of the taken-for-granted idea of police.⁶⁹

Den politihistoriske forskningen har generelt vært lite opptatt av forholdet mellom språk og virkelighet. I organiske historietilnærminger har man sporet politiets historie tilbake til tider der politibegrepet ennå ikke var i bruk, mens materialistiske historietilnærminger hovedsakelig har konsentrert seg om politiet i moderne tid. Forskning som har anlagt et syntetiserende perspektiv har vært mer oppmerksom på faren for en anakronistisk begrepsbruk, og har løst den språklige utfordringen ved å

⁶⁷ Jordheim 2001: 148

⁶⁸ I min lesning av Koselleck, Foucault og Skinner støtter jeg meg dels til Jordheims og dels til andres lesninger av deres verk, men jeg gjør også egne tolkninger og tilpasninger som står for egen regning. Se kapittel 2.3 for en redegjørelse for hvordan jeg har omsatt teoriene til metodiske grep.

⁶⁹ Reiner 2010: 3

innføre et begrepsmessig skille mellom *police* (politi) og *policing* (polisiære virksomheter). Politi defineres da som et moderne fenomen som har sitt opphav i konstabelstyrkene som ble etablert på midten av 1800-tallet, mens polisiære virksomheter defineres som et universelt fenomen som finnes i alle typer samfunn, uavhengig av tid og sted.⁷⁰

Den som vil studere hva politi var før konstabelreformene må ifølge et slikt begrepsmessig skille definere studieobjektet som de polisiære virksomhetenes historie. Polisiære virksomheter defineres som alle aktiviteter som har som mål å opprettholde orden og sikkerhet i samfunnet gjennom å overvåke og true med sanksjoner.⁷¹ Begrepets universalitet gjør det egnet til å studere et fenomen på tvers av tid og sted, men innebærer samtidig et avgrensingsproblem. Hvor smalt eller bredt skal man søke, og hvor skal man starte og slutte? En studie av de polisiære virksomhetenes historie er i sin videste form en studie av alle former for kontrollerende, overvåkende og sanksjonerende virksomheter, og innebærer dermed et enormt og nærmest uavgrensbart studieobjekt. Å fokusere på polisiære virksomheter forebygger nødvendigvis ikke heller anakronistiske tilnærminger. Hvis det er politihistorie vi vil skrive, skal vi da kun skrive om den type polisiære virksomheter som vi i dag forbinder med politi?

Et alternativt grep er å studere *politi som et historisk begrep*, altså å gjøre selve ordet politi og de ulike måtene det har blitt brukt på til undersøkelsens studieobjekt. En begrepshistorisk tilnærming innebærer ifølge Jordheim at vi leser historien gjennom begrepene og begrepene gjennom historien.⁷² Som historisk metode forbindes *begrepshistorien* særlig med den tyske historikeren Reinhart Koselleck. Fra slutten av 1960-tallet utviklet Koselleck begrepshistorie fra å være en filosofisk disiplin som

⁷⁰ Reiner 2010: 4

⁷¹ Se definisjoner i Reiner 2010: 5, Stenning & Shearing 1987:*Private policing*: 10, Larsson & Gundhus 2007: 18

⁷² Jordheim 2001: 127

studerte begrepenes utvikling for å oppnå dypere forståelse av filosofiske problemstillinger, til å bli en kildekritisk metode og historisk disiplin.⁷³

Den begrepshistoriske fremgangsmåte starter med at man *skiller begrepet fra ordet*. Både ord og begrep er meningsbærende størrelser, men mens et ord har et entydig meningsinnhold er et begrep alltid flertydig. Ifølge Jordheim må Kosellecks distinksjon mellom ord og begrep forstås som en pragmatisk semantisk distinksjon (konsentrert om språkets meningsinnhold), og ikke forveksles med den strukturelle lingvistikkenes tredeling mellom ord, begrep og ting.⁷⁴ Koselleck formulerer det på denne måten: «Attention is concentrated on the relationship of word to thing; concepts are discussed according to their sociopolitical rather than their linguistic function».⁷⁵ «Et begrep er alltid et ord, men ikke alle ord er begreper», skriver Jordheim, og forklarer at et ord forblir et ord så lenge det er et entydig samsvar mellom det som betegner (ordet) og det som betegnes (tingen/fenomenet).⁷⁶ Det er først når ordets meningsinnhold blir flertydig og foranderlig, at ordet også er et begrep.

Ifølge Koselleck kan et ord først bli til et begrep «når den politisk-sosiale betydningssammenhengen som ordet henviser til – og anvendes i – i sin helhet inngår i ordet», og forklarer med ordet *stat*.⁷⁷ I *stat* inngår et mangfold semantiske betydninger, som for eksempel herredømme, territoriell suverenitet, lovgivning, forfatning og forvaltning, et mangfold som er et akkumulert resultat av en serie fortidige politiske konflikter. *Stat* kan studeres som et historisk grunnbegrep, fordi:

[T]he meanings of those individual terms which describe a common set of facts perform not merely a descriptive function, but also point to and reflect upon

⁷³ Jordheim 2001: 153-156 En grundig drøfting av begrepshistoriens opphav finnes dessuten i Erlien 2016: *Sosialt arbeid. En begrepshistorisk undersøkelse*

⁷⁴ Jordheim 2001: 162

⁷⁵ Koselleck 2011: *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*: 18

⁷⁶ Jordheim 2001: 162

⁷⁷ Koselleck 2011: 19 oversatt til norsk i Jordheim 2001: 163

relationships among them. What changes in a history of a concept is not merely one meaning of a word to another meaning. Rather the change occurs in the entire complex of meanings that have entered into the word.⁷⁸

Ifølge Bokmålsordboka brukes ordet *politi* i to hovedformer i dagens norske språk. Enten kan det brukes med maskulin artikkel (en politi/politien) som betegnelse for en polititjenesteperson, eller så kan det brukes med nøytral artikkel (et politi/politiet) for å betegne en «offentlig myndighet som skal sørge for orden og sikkerhet, påse at lover og vedtekter overholdes, og etterforske og i visse tilfeller påtale lovbrudd».⁷⁹ Den ene bruksformen henviser til politi som en profesjons- eller yrkesutøver og den andre til politi som en institusjon og myndighet. I dagens politibegrep inngår en rekke sosiale og politiske fenomener som er et resultat av fortidige politiske konflikter, og som kommer til uttrykk gjennom termer som for eksempel «lovens lange arm», «ordensmakt», «påtalemyndighet», «forvaltningsorgan», «lovhåndhever», «etat», «styrke» og «korps». Alle disse betydningene er avhengige av den sosiopolitiske kontekst som ordet brukes i, og følgelig er de også foranderlige. Det er denne iboende flertydigheten og foranderligheten som gjør at politi ikke bare er et ord, men også et begrep.

I syvbindsverket *Geschichtliche Grundbegriffe* (1972-1992), har Koselleck med flere beskrevet utviklingen av 119 såkalte grunnbegreper fra antikken til 1900-tallet. Artikkene er delt i tre periodiske hoveddeler, hvor den første tar for seg begrepets opprinnelse og tidligste utvikling, den andre delen behandler begrepets transformasjoner i en periode som betegnes som «Sattelzeit», mens tredje del har tittelen «Ausblick» og oppsummerer hvilke av et begreps historiske betydninger som

⁷⁸ Koselleck 2011

⁷⁹ Bokmålsordboka

https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=politi&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=begge

er opprettholdt eller har forsvunnet i dag.⁸⁰ Hovedvekten legges på *sattelzeit* som forklares som en overgangsperiode «in which the past was gradually transformed into the present», og hvor grunnbegrepene «gamle» meningsdimensjoner ble opprettholdt samtidig som «nye» ble etablert og etter hvert skjøvet de gamle i bakgrunnen.⁸¹ Formålet med det begrephistoriske verket er ifølge Koselleck å avdekke «what is distinctively modern about the way we conceptualize political and social life», og dette gjøres gjennom å studere hvordan sosiale og politiske begreper som fortsatt er i bruk i dag har endret meningsinnhold ved overgangen fra det «gamle» til det «moderne» samfunn.⁸² Eller sagt med Jordheims ord: Gjennom å studere hvordan begrepene «overlever alle revolusjoner og endringer ... gjennom å forandre sitt betydningsinnhold ... uten at ordet selv forandres, ... registrere[s] overgangen til det moderne i vestlig kultur og historie».⁸³

«Polizei» er et av begrepene som behandles i *Geschichtliche Grundbegriffe*.⁸⁴ Ifølge artikkelforfatteren Franz-Ludwig Knemeyer ble «polizei» avledet fra det greske ordet *πολιτεία* (*politeia*), som senere ble oversatt til latin som «*politia*».⁸⁵ På 1300-tallet ble begrepet tatt i bruk i franske ordonnanser (Burgund), og det dukket opp i det tyske språkområdet på 1400-tallet.⁸⁶ Fra 1400-1600 ble «polizei» brukt med to meningsdimensjoner: For det første ble det brukt for å betegne en tilstand av orden i samfunnet, og for det andre som betegnelse for alle lover/vedtekter som omhandlet hvordan en slik orden skulle oppnås og vedlikeholdes. Disse to meningsdimensjonene ble videreført i perioden 1500-1700, men mens den førstnevnte dimensjonen forble uforandret ble den sistnevnte dimensjonen videreutviklet. I tillegg til at «polizei» ble

⁸⁰ Brunner, Conze & Koselleck 1972: *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*

⁸¹ Koselleck 2011: 9

⁸² Jeg har benyttet den engelske oversettelsen i Koselleck 2011

⁸³ Jordheim 2001: 152

⁸⁴ Knemeyer 1978: *Polizei*

⁸⁵ Avledet fra *πόλις* (*polis*: by)

⁸⁶ Knemeyer 2011 (1978)

brukt som generell betegnelse for lover/vedtekter ble det da også brukt i formen «polizeisachen» (politisaker), for å betegne de konkrete samfunnsforhold som lovene/vedtektene regulerte. På 1700-tallet ble politivitenskap (polizeiwissenschaft) etablert som akademisk fag ved tyske universiteter med formål å utvikle regler for statlig styringskunst. Det ble innført et skille mellom «polizei» og «justiz», hvor «polizei» betegnet den delen av lovverket som ikke sorterte under domstolenes jurisdiksjon.⁸⁷

Knemeyer tidfester det tyske politibegrepets sattelzeit til perioden 1750-1850, en periode der «polizei» endret seg fra å betegne all styringsaktivitet rettet mot etablering og opprettholdelse av orden (i betydningen velferd og sikkerhet), til å betegne en spesifikk institusjon og profesjon som hadde i oppgave å beskytte orden og sikkerhet ved trussel om eller bruk av sanksjoner. Endringen skjedde gradvis og lagvis, slik at flere meningsdimensjoner overlappet hverandre med ulik varighet. Fra slutten av 1700-tallet var det stadig flere som argumenterte for å snevre inn politivitenskapens objekt fra alle styringsaktiviteter som fremmet og beskyttet statens og borgernes velferd og sikkerhet, til aktiviteter som beskyttet orden og sikkerhet. Samtidig ble det etablert embeter og funksjonærstillinger som fikk titler som inneholdt ordet polizei, som for eksempel polizeidirektor, polizeiiinspektor og polizeiknecht.⁸⁸ Dette åpnet for å begripe «polizei» som en type autoritet (og senere som en institusjon og profesjon) som tok seg av sikkerhet og orden i samfunnet. Begrepet ble fortsatt brukt som en generell betegnelse for forvaltning og administrasjon, men «polizei» som betegnelse for en særskilt autoritet med bestemte oppgaver (politioppgaver) skulle på sikt skyve den generelle meningsdimensjonen i bakgrunnen. Først ut på 1900-tallet erstattet den

⁸⁷ Knemeyer 2011 (1978): 103-110

⁸⁸ Knemeyer 2011 (1978): 114

spissede meningsdimensjonen av polizei den eldre og generelle meningsdimensjonen helt og fullt.⁸⁹

Politibegrepets historisitet har blitt viet relativt lite oppmerksomhet i norsk politihistorisk forskning. Et viktig unntak er Steinar Supphellens bok skrevet i anledning Trondheim politimesterembetes 300 års jubileum i 1986.⁹⁰ Gjennom hele boken legger forfatteren vekt på å bruke politibegrepet slik det ble forstått av den samtid han skriver om. Boken avsluttes med følgende setninger: «Politimestrene under eneveldet hadde hatt et hovedansvar for «politien» etter tidens definisjon av ordet. For de senere politimestre kom vekten mer til å ligge på det å være sjef for politiet – en etat med ansvar for borgernes sikkerhet og alt som under skiftende forhold skulle bli definert som politisaker.»⁹¹ To år senere publiserte Supphellen en artikkel som handlet om politibegrepets utvikling under eneveldet.⁹² Supphellen har ingen referanser til Knemeyer eller det begrephistoriske prosjekt, men synes snarere å være inspirert av danske rettshistorikere. En av disse er Henning Koch som i 1982 kritiserte politihistoriske utgivelser for «en letsindig omgang med ordet politi».⁹³

Det lille vi vet om politibegrepets utvikling i det norske språk stammer hovedsakelig fra rettshistoriske studier.⁹⁴ Når jeg i denne studien vil tilnærme meg politihistorien fra et begrephistorisk perspektiv, så er det fordi dette perspektivet er særlig egnet til å belyse de politiske aspekter ved politihistorien. Når vi studerer politi som historisk begrep legger vi til grunn at meningsinnholdet er flertydig og foranderlig, og at det følgelig må fortolkes relativt til den kontekst det til enhver tid virker i. Som historisk

⁸⁹ Knemeyer 2011 (1978)

⁹⁰ Supphellen 1986

⁹¹ Supphellen 1986: 214

⁹² Supphellen 1988

⁹³ Koch 1982: 30 Supphellen referer også til Dübeck 1978: *Købekoner og konkurrence : studier over myndigheds- og erhvervsrettens udvikling med stadig henblik på kvinders historiske retsstilling*, Stevnsborg 1982: "Samfundets" og "statens" strafferetspleje.

⁹⁴ Stevnsborg 2014, Dübeck 1983 Heivoll 2013, Heivoll 2017a, Heivoll 2017b: "... to Interesser der staa mod hinanden". *Forståelsen av Grunnlovens §102 i spenningen mellom justis og politi*

begrep fungerer politi både som en indikator på den sosiopolitiske virkelighet som det brukes i, og som en endringsfaktor som påvirker den samme virkeligheten. Et studium av hvordan politibegrepets meningsinnhold har endret seg over tid er derfor samtidig et studium av den sosiopolitiske kontekst som begrepet til enhver tid har virket i. Ifølge den danske begrephistorikeren Jeppe Nevers er det nettopp dette som gjør begrepsanalytiske metoder særlig egnet til å belyse «nye og supplerende dimensjoner» i studier av politisk historie.⁹⁵

2.2.2 Politi som politisk intensjon

Ifølge Christensen har skandinaviske forskere i for liten grad interessert seg for de politiske aspekter ved politihistorien. Han argumenterer for at fortidens politireformer må forstås som en kamp om definisjonsmakt og posisjon, og følgelig må kildene analyseres med mål om å kartlegge hvem som var de drivende aktørene, hvilke interesser de var motivert av og maktforholdene dem imellom.⁹⁶

En studie som har som mål å belyse de politiske aspekter ved politihistorien kommer selvsagt ikke utenom spørsmålet om hvem som har påvirket utviklingen av politi. Men, hvordan kan man komme på sporet av disse aktørenes intensjoner? Hva kan vi egentlig vite om hva slags motiver, formål, interesser eller ønsker som motiverte folk til å mene noe om politi? Eller sagt på en annen måte: På hvilket grunnlag kan vi tolke ytringer om politi som uttrykk for en politisk intensjon? Hvordan man svarer på disse spørsmålene er avhengig av hvordan man forholder seg til kildematerialet.

I oversikter over norsk politisk historieskriving skiller det gjerne mellom to måter å forholde seg til spørsmålet om intensjon. Man kan enten velge å tolke aktørenes ordvalg og argumenter som et adekvat uttrykk for deres intensjoner, eller man kan søke utenfor eller bakenfor aktørenes ord og argumenter for å avdekke deres «reelle» eller

⁹⁵ Nevers 2014: *Begrebsanalyse i politisk historie? Nogle metodiske overvejelser*.

⁹⁶ Christensen 2014: 49, Christensen 2012, Christensen 2017: *The Import/Export of Police Models: Danish 19th Century Police Reform Between Elites of Revolution and Reaction*

«egentlige» interesser.⁹⁷ Spørsmålet om historikerens mulighet for å avdekke aktørenes politiske intensjoner handler også om hvordan historikeren forholder seg til relasjonen mellom språk og virkelighet, og mellom tekst og kontekst. Jordheim beskriver dette som et «filologisk paradoks»; at alle tekster på en og samme tid er uavhengige av og innnevde i sin historiske kontekst.⁹⁸ Språkorienterte historietilnæringer tilbyr historikeren noen analytiske grep for å håndtere dette paradokset.

Den begrepshistoriske tilnærming forutsetter et metodologisk minstekrav om at «past social and political conflicts must be interpreted and decoded in terms of their contemporary conceptual boundaries, and the self-understanding on the part of past speakers and writers of their own language-use».⁹⁹ Det følger av dette at man ikke kan tilskrive aktører interesser, prinsipper eller idealer som ikke eksisterte i det språk som de selv anvendte. For eksempel kan man ikke si at en aktør hadde demokratiske intensjoner dersom demokratibegrepet ikke var i bruk i aktørens samtid. Og dersom det var i bruk i aktørens samtid, må man også undersøke hvilket meningsinnhold det ble brukt med. Ei heller kan man identifisere aktører som tilhørende en gruppering som de ikke selv ville oppfattet som meningsfull.¹⁰⁰ Det vil for eksempel være i strid med det begrepshistoriske minstekrav dersom man beskriver aktører som tilhørende venstresiden eller høyresiden i norsk politikk før politiske partier eksisterte som begrep eller fenomen. Begrepsanalyser kan dessuten hjelpe historikeren med å identifisere hvilke idéer som var normative og handlingsstyrende, og til å historisere disse. Istedenfor å behandle politiske ideologier, som for eksempel «liberalisme», som ahistoriske størrelser, tvinger begrepshistorien oss til å spørre med hvilket meningsinnhold fortidens aktører brukte begrepet liberal.

⁹⁷ Magne Skodvin og Sverre Steen omtales ofte som representanter for førstnevnte tilnærming, mens Jens Arup Seip regnes som talsmann for sistnevnte. Se for eksempel Ryymin 2017a: *Innledning. Historie i politikkutformingen*: 15

⁹⁸ Jordheim 2001: 109

⁹⁹ Koselleck 2004: *Futures past: on the semantics of historical time*: 80

¹⁰⁰ Nevers 2014: 151

En begrepshistorisk tilnærming er imidlertid ikke begrenset til et studium av hvordan språket har satt rammer for aktørenes politiske intensjoner. Begrepsanalyser åpner også for å identifisere hvordan aktører har benyttet, modifisert og forandret begrepene fordi det har vært politisk opportunt.¹⁰¹ Hvilke begreper har fortidens aktører benyttet fordi de ga deres visjoner om politi legitimitet? Og hvorvidt har de brukt begreper på nye måter slik at de har bidratt til å endre begrepenes meningsinnhold? Ved å søke etter slike forhold kan begrepshistorikeren avdekke hvordan språket fungerer som endringsfaktor i politisk diskurs og retorikk.

Den begrepshistoriske tilnærmingen til de språklige dimensjoner ved politisk historie har mye til felles med en annen språkorientert retning som ble etablert av britiske idéhistorikere i Cambridge på slutten av 1960-tallet. Den såkalte Cambridge-skolen kritiserte idé- og filosofihistorikernes opptatthet av de evige problemer og argumenterte for en mer historiserende tilnærming til fortidens verker gjennom lingvistisk kontekstualisering og problematisering av tekstens intensjon.¹⁰² Med artikkelen *Meaning and Understanding in the History of Ideas* utfordret Quentin Skinner de to rådende ortodoksier i idéhistorieforskningen; De som mente at teksten i seg selv er et tilstrekkelig objekt for fortolkning og forståelse, og de som insisterte på at det er konteksten som gir teksten dens mening.¹⁰³ Ifølge Skinner førte begge disse perspektivene til en anakronistisk tingliggjøring av idéene, som om idéene lever sitt eget liv uavhengig av tekst og kontekst. Skinner argumenterte for at idéhistorikerne i større grad måtte konsentrere seg om å koble tekstens språk til den historiske kontekst dette virker i. I stedet for å tolke den enkelte tekst ut fra deduktive kategorier og oppfatninger om skoler, ismer og regimer, må hver enkelt tekst tolkes i lys av de

¹⁰¹ Nevers 2014: 154

¹⁰² Krogh 2017: *Cambridge-skolen: Metodekritikk og forskningsresultater*

¹⁰³ Skinner 1969: *Meaning and Understanding in the History of Ideas*

begrepsmessige ressurser man hadde til å uttrykke seg i den språklige kontekst som man var del av.¹⁰⁴

Inspirert av den engelske filosofen John Austins talehandlingsteori (speech act theory), som fokuserte på det pragmatiske aspektet ved språket, utviklet Skinner en fortolkningsmetode der tekster leses som uttrykk for en kontekstualisert intensjon og handling.¹⁰⁵ Austins talehandlingsteori kunne ifølge Skinner omgjøres til en metodisk strategi for tolkning av fortidens tekster, gjennom å forstå alle tekster og skriftlige utsagn som talehandlinger. «Texts are acts» hevdet Skinner, og mente med dette at alle tekster er utformet med en *intensjon om å gjøre noe*.¹⁰⁶ Austin skiller mellom et lokusjonært og et illokusjonært aspekt ved alle utsagn, der det første utgjør utsagnets meningsaspekt (det semantiske aspekt) og det andre utgjør utsagnets handlingsaspekt (det pragmatiske aspekt). Med utgangspunkt i dette skillet argumenterte Skinner for at historikeren kan identifisere forfatterens intensjon ved å fokusere på utsagnenes illokusjonære aspekt (det som gjøres i og med at man sier/skriver noe).¹⁰⁷ Fra et slikt perspektiv vil vi kunne lese alle tekster om politi som uttrykk for en intensjon om å gjøre noe, og følgelig vil tekstenes forfattere og det de ønsker å oppnå i og med at de skriver det de skriver bli synliggjort.

For Skinner er språket et våpen, og historien tar form av politiske konflikter som utkjempes med språklige midler.¹⁰⁸ Ifølge Jordheim må Skinners intensjonsbegrep forstås som et språklig og tekstuel, og ikke et psykologisk fenomen.¹⁰⁹ Skinner skiller nemlig mellom *motiv* og *intensjon*. Forfatterens motiver *for* å skrive noe står utenfor teksten, og kan dermed ikke studeres. Forfatterens intensjoner, det de som skriver gjør

¹⁰⁴ Krogh 2017: 56

¹⁰⁵ Austin 1962: *How to do things with words : the William James lectures delivered at Harvard University in 1955*

¹⁰⁶ Krogh 2017: 59-60

¹⁰⁷ Jordheim 2010: *Diskursanalyse og spørsmålet om historisk endring - fra diskursive nettverk til temporale sjikt: 231.*

¹⁰⁸ Skinner 1978

¹⁰⁹ Jordheim 2001: 232

i og med at de skriver det de skriver, kan derimot utleses.¹¹⁰ Det intensjonelle aspekt ved en tekst er altså ikke et forutgående (kausalt) premiss for talehandlingen, det kommer utelukkende til uttrykk gjennom talehandlingen selv. Forfatterens intensjon ligger i hans kommunikasjon til leseren, i hva forfatteren vil at leseren skal oppfatte at han mener.¹¹¹ Når vi skal søke etter de intensjonelle aspektene ved politihistorien kan vi altså ikke bevege oss utenfor hva vi har et tekstlig grunnlag for å si noe om.

Dette må imidlertid ikke forstås som at tekstene skal fortolkes adskilt fra deres kontekst. Ifølge Jordheim balanserer Skinner forholdet mellom tekst og kontekst ved begrepsparet *intensjon/konvensjon*. Alle som skriver er tvunget til å ta i bruk eksisterende begreper og språklige konvensjoner for å utføre sine talehandlinger. Konteksten skal ikke forstås som en determinerende faktor, men heller som et rammeverk for å bestemme hva slags meninger som i prinsippet kan ha vært mulig for noen å ytre i den konkrete situasjonen de ble ytret i: «... the context itself can be used as a sort of court of appeal for assessing the relative plausibility of incompatible ascriptions of intentionality».¹¹² Siden forfatterintensjonen bare eksisterer innenfor språket, er intensjonen underlagt de konvensjoner som gjelder for den enkelte språksituasjon. Hvis en talehandling skal nå fram, er den avhengig av at både avsender og mottaker er fortrolige med de lingvistiske konvensjoner som utgjør utsagnets kontekst.¹¹³ Vi må derfor identifisere hvilke konvensjoner som lå til grunn for forfatterens meninger om politi for å få tilgang til forfatterens intensjon.

Da Kosellecks begrepshistoriske tekster ble oversatt til engelsk på 1980- og 1990-tallet, ble det åpenbart at det var mange fellestrekk mellom Kosellecks og Skinners historietilnærminger.¹¹⁴ Begge styrer oppmerksomheten vår mot de språklige begrensninger og muligheter, og begge legger til rette for å lese tekster som innlegg i

¹¹⁰ Skinner 1969: 45

¹¹¹ Jordheim 2001: 233

¹¹² Skinner 1969: 49

¹¹³ Skinner 1969: 48.

¹¹⁴ Nevers 2014: 148, Palonen 2005: *The History of Concepts as a Style of Political Theorizing: Quentin Skinner's and Reinhart Koselleck's Subversion of Normative Political Theory*

en politisk kamp, hvor tekstens kontekst er den forhandling, debattsituasjon eller strid som forfatteren er engasjert i. Begrephistorien bidrar med metoder for å analysere bredden og utviklingen i begrepenes meningsinnhold, mens talehandlingsteoriens viktigste bidrag ifølge Jordheim består i «å tilby en metode for å beskrive akkurat *hvor* – innenfor en tekst eller diskurs – innovasjon og forandring finner sted, og *hvordan* dette bidrar til å endre de eksisterende regler og konvensjoner, altså selve diskursens orden».¹¹⁵ Ved å søke etter forfatterens intensjon og sammenholde denne med den meningsbærende kontekst (konvensjon) som teksten henvender seg til og i, kan man identifisere punkter der teksten overskrider konvensjonene og definere disse som innovasjoner eller brudd. Utsagn om politi kan altså tolkes som uttrykk for intensjoner som innordner seg eller overskrider semantiske konvensjoner.

2.2.3 Politi som styringsrasjonalitet

Fagdebattene innen den politiske historieskrivingen har ikke bare dreid seg om hvordan man skal tilnærme seg fortidens aktører og deres intensjoner, men også om hva slags strukturer, systemer eller kulturer den politiske utviklingen kan tolkes som uttrykk for. I norsk sammenheng har historikerne Seip, Sejersted og Slagstad og deres respektive teorier om 1800-tallets politiske utviklingslinjer, vært særlig sentrale.

Jens Arup Seip karakteriserte perioden 1814-1887 som en *embetsmannsstat*.¹¹⁶ Han tegnet et kart der de politiske konfliktlinjer sto i spenningen mellom tre sosiale klasser (bønder, borgerskap og embetsmenn), tre samfunn (bondesamfunnet, bysamfunnet og det akademiske samfunn), og tre statsmakter (konge, regjering og storting). Ifølge Seip var embetsstyret kjennetegnet av to hegemoniske politiske ideologier; av patriotisk liberalisme i perioden 1814-1830, etterfulgt av klassisk liberalisme i perioden 1830-1860, og disse ble utfordret av tre opposisjonsbevegelser (en nasjonalistisk opposisjon i perioden 1815-1824, en liberal bondeopposisjon i perioden 1830-1836, og en radikal arbeider og akademikeropposisjon i perioden 1844-1851). Bak de prinsipielle og

¹¹⁵ Jordheim 2001: 241

¹¹⁶ Seip 1974: *Utsikt over Norges historie : Tidsrommet 1814-ca. 1860*

ideologiske standpunkter lå aktørenes reelle og egentlige interesser, og disse handlet om makt- og profittbegjær.

Francis Sejersted tok avstand fra det han mente var en «mistenksomhetens metode» hos Seip der «det han forutsetter bak fasaden er karakteristisk nok ikke skjulte normer, men skjulte (og ekte) motiver».¹¹⁷ Istedenfor «å redusere den politiske historie til sosialhistorie», måtte historikeren «ta politikken og politikerne mer på alvor i det som er intensjonen, nemlig å overskride interessebindingen og bli herre over utviklingen».¹¹⁸ Sejersted mente at politikken i større grad måtte forstås som institusjonelt og kulturelt betinget, og han argumenterte for at *rettsstaten* var en mer fyllestgjørende betegnelse for det dominerende politiske system i perioden 1814-1870. Den politiske utviklingen i denne perioden var ifølge Sejersted kjennetegnet av en motsetning mellom rettsstatlige versus demokratiske idealer. Embetsmannsstyrets dominerende politikk måtte ifølge Sejersted først og fremst tolkes som uttrykk for en kulturell og institusjonell norm om ivaretagelse av rettsstatlige prinsipper og verdier, mens de opposisjonelle politiske bevegelser sto friere til å kjempe for demokratiske idealer.¹¹⁹

I *De nasjonale strateger* har Rune Slagstad levert en tredje innfallsvinkel til fortolkning av norsk politisk utvikling på 1800-tallet.¹²⁰ Mens Seip forklarer de politiske aktørene som motivert av økonomiske og sosiale interesser og Sejersted forklarer de politiske aktørene som bærere av institusjonelle og kulturelle normer, behandler Slagstad aktørene som «handlingsideologer» i skjæringspunktet mellom vitenskap og politikk. Der Sejersted beskriver embetsmannsstaten som dominert av en rettsstatlig normativ kultur, finner Slagstad at det var «konfliktlinjer også innen embetsmannsstaten».¹²¹ Konfliktlinjene kom til uttrykk som en strid mellom

¹¹⁷ Sejersted 1984: *Demokrati og rettsstat : politisk-historiske essays*: 106

¹¹⁸ Sejersted 1984: 11

¹¹⁹ Sejersted 1984: 52-87

¹²⁰ Slagstad 2001: *De nasjonale strateger*

¹²¹ Slagstad 2001: 60

konkurrerende *styringsideologier*, med en eldre generasjon tilhengere av regelstyre på den ene siden og en yngre generasjon forkjempere for fagstyre på den andre.

Kan fortidens politireformer leses som uttrykk for bakenforliggende eller iboende kulturelle eller institusjonelle normer eller ideologier, slik Sejersted og Slagstad argumenterer for? Vi utfordres her til å flytte blikket fra de politiske aktørenes intensjoner mot strukturer og systemer som satte rammer for hva aktørene kunne tenke og mene om politi. Det er ikke snakk om ahistoriske strukturelle forhold som kan årsaksforklare en bestemt politipolitikk, slik for eksempel Seip bruker makt og profitt som årsaksforklaring. Målet er å identifisere meningsstrukturer som de historiske aktørene ikke har forholdt seg bevisst eller intensjonelt til, men som like fullt har satt rammer for og påvirket hvordan de forsto og argumenterte om politi. Vi er på jakt etter et analytisk grep som gjør oss i stand til å identifisere meningsstrukturer som eksisterte på tvers av aktører, deres tekster, begrepsbruk og intensjoner, men som samtidig var foranderlige historiske størrelser. Et slikt grep finner jeg hos filosofen og idéhistorikeren Michel Foucault, og hans teori om *gouvernementalité* — som på norsk kan oversettes til *styringsrasjonalitet*.¹²²

Foucault er mest kjent for begrepet diskurs og den diskursanalytiske metode, som ifølge Sandmo har blitt stående som det «tydeligste og mest vitale resultatet» av den språklige vendingen.¹²³ Mens diskursbegrepet var del av Foucaults vitensarkeologiske prosjekt som handlet om å kartlegge fortidens kunnskapssystemer, er begrepet styringsrasjonalitet et produkt av et senere genealogisk prosjekt som dreide seg om å problematisere moderne fenomeners historiske opphav med fokus på relasjonen mellom viten og makt.¹²⁴ Begrepet styringsrasjonalitet ble lansert under en forelesningsrekke som Foucault holdt om *Sikkerhet, territorium og populasjon* ved

¹²² Begrepet kan også oversettes til styringskunst eller regjeringskunst, se for eksempel Neumanns forord i Foucault 2002: *Forelesninger om regjering og styringskunst* og Eliassen 2016: *Foucaults begreper*: 162

¹²³ Sandmo 2015: 168

¹²⁴ Eliassen 2016: 26-27

Collège de France i årene 1977-1978.¹²⁵ Der definerte han *styring* (gouvernement) som en aktivitet hvor man leder mennesker til å oppføre seg som man ønsker med de midler som til enhver tid står til rådighet, og *rasjonalitet* (mentalité) som de refleksjoner som styringen legitimeres i.¹²⁶ Foucaults studium av styringsrasjonaliteter er ifølge Eliassen et studium av hvordan viten omsettes til praksis og blir til makt og styring som utøves på gjenstander og levende vesener, og hvordan man gjennom refleksjoner over denne praksisen genererer ny viten.¹²⁷ Styringsrasjonalitet må ikke forveksles med ideologi. Det er refleksjonene over og problematiseringen av hvordan man styrer på best mulig måte som undersøkes, ikke styringens ideologiske premisser.¹²⁸ Ideologier og ismer kan imidlertid inngå som bestanddeler i en styringsrasjonalitet, men mens de fungerer på et bevisst/intensjonelt nivå er styringsrasjonaliteten en abstrakt analytisk kategori som konstrueres av historikeren.

I forelesningene om *Sikkerhet, territorium og populasjon* forklarer Foucault at styring er en form for makt som er kjennetegnet av at den er målrettet mot å påvirke, forme og lede, og at staten følgelig bare er en av flere mulige former for styring:

What if the state were nothing more than a type of governmentality? (...) What we would have to show would be how, from the sixteenth century, a civil society, or rather, quite simply a governmentalized society organized something both fragile and obsessive that is called the state. But the state is only an episode in government, and it is not government that is an instrument of the state.¹²⁹

Ifølge Foucault var politi det praktiske uttrykk for en styringsrasjonalitet som la grunnlaget for etablering av staten som styringsform.¹³⁰ Foucault betegner denne styringsrasjonaliteten som *raison d'état*, eller *statsresongen* på norsk.¹³¹ Statsresongen

¹²⁵ Foucault 2007: *Security, Territory, Population : Lectures at the College De France, 1977-78*

¹²⁶ Foucault 2007: 115-122

¹²⁷ Eliassen 2016: 27

¹²⁸ Eliassen 2016: 164

¹²⁹ Foucault 2007: 248

¹³⁰ Foucault 2007: 110

¹³¹ Jeg støtter meg til Eliassen 2016 som oversetter «Raison d'état» til «statsresong».

oppsto i europeiske fyrstedømmer utover 1500-tallet som et resultat av at man intellektuelt begynte å skille mellom en guddommelig sfære (*res divina*) og en offentlig sfære (*res publica*). Man antok at den offentlige sfære var styrt av en annen rasjonalitet enn den guddommelige, og at man følgelig måtte tilegne seg kunnskap om den offentlige sfærens iboende orden og fornuft (*raison d'état*) for å kunne styre den på en best mulig måte. Statsresongen ble definert som et motsvar til den machiavelliske tradisjonen hvor fyrsten skulle herske med formål om å øke egen makt, rikdom og sikkerhet. I henhold til statsresongen løp fyrstens makt ut av befolkningen, og følgelig var det først i kraft av befolkningens velstand og velvilje at fyrstens makt kunne sikres. Kongen skulle styre, ikke herske.¹³²

Statsresongen beskrev den indre orden og fornuft som holdt staten (den offentlige sfære) i likevekt, og ble formulert som en oppskrift for hvordan staten kunne styres på best mulig måte. Styringsrasjonaliteten tok utgangspunkt i to grunnleggende idéer. Romerrettens idé om *pater potesta* (familiefaren) ble revitalisert, og omformulert til at kongen skulle beskikke sin stat som et hushold. Fyrsten skulle ikke lenger være en hersker, men en far som styrte sin familie og beskikket sitt husholds økonomi.¹³³ Etter reformasjonen ble ideen om *pater potesta* supplert av ideen om den *pastorale makt*, en idé som påla kongen en forpliktelse til å sørge for alle undersåtters sjelefrelse.¹³⁴ Resultatet ble en kongemakt som i rollen som far og hyrde var personlig ansvarlig for befolkningens ve og vel, både på individ- og kollektivnivå.

Foucault tolker etableringen av politi som vitenskap, regelverk og embete på 15-, 16- og 1700-tallet som et praktisk uttrykk for statsresongen. Politivitenskapen studerte statens indre orden og fornuft, med mål om å gi kongen et grunnlag for best mulig styring. Kongen utformet regler som disiplinerte innbyggernes moralske levnet og

¹³² Eliassen 2016: 170

¹³³ Foucault 2007: 103

¹³⁴ Foucault 2007: 235 Ideen om den pastorale makt hadde sin opprinnelse i statsresongens forløper, den pastorale styringsrasjonalitet. Ifølge Foucault var den pastorale styringsrasjonalitet dominerende frem til slutten av 1500-tallet, og den besto i en oppfatning om at den menneskelige verden var del av den guddommelige sfære og at mennesket måtte underkaste seg kirkens regler for å oppnå frelse.

deres økonomiske og sosiale samhandling, med mål om å etablere en god politi (ordnede forhold på individ og samfunnsnivå). På 1500-tallet ble politibegrepet brukt som betegnelse for all verdslig styring, men utover 1600-tallet innførte man et skille mellom den verdslige styring som skjedde gjennom politien og den verdslige styring som skjedde gjennom justisen. Kongens styring gjennom justisapparatet var indirekte, forklarer Foucault. Politien, derimot, ble kongemaktens kanal for direkte styring av sine undersåtter, en styringsform som Foucault betegner som et permanent statskupp:

In other words, police is the direct governmentality of the sovereign qua sovereign. Or again, let's say that police is the permanent *coup d'État*. It is the permanent *coup d'État* that is exercised and functions in the name of and in terms of the principles of its own rationality, without having to mold or model itself on the otherwise given rules of justice.¹³⁵

Statsresongens objekt var i praksis uendelig; det fantes ikke grenser for hva den kunne bekymre seg for. Statsresongen fikk sitt politiske uttrykk gjennom absolutismen, men dens vektning av statens selvoppretholdelse og hensynet til det heles vel åpnet for at kongen i prinsippet kunne erstattes av en annen instans, for eksempel av folket selv.¹³⁶ Slik resonnererte opplysningsfilosofene da de fra slutten av 1600-tallet og utover 1700-tallet argumenterte for folkesuverenitet og maktfordeling, og formulerte en lære om at på grunn av sin natur og naturens orden og lovmessighet har mennesket visse opprinnelige, allmenne rettigheter og plikter. Naturrettslæren kritiserte absolutismen, men den utfordret ikke statsresongens styringsrasjonalitet. Ifølge Foucault kritiserte ikke naturrettsjuristene statsresongens politi, «for them it was only a question of limiting what they saw as an increasingly exorbitant royal power. Among the jurists, even among those who criticized the police state, there was never any attempt or effort

¹³⁵ Foucault 2007: 339

¹³⁶ Eliassen 2016: 173

to define a new art of government.”¹³⁷ *Naturrettens liberalisme* kunne tilpasses statsresongens styringsrasjonalitet.

Ifølge Foucault var det først med Adam Smiths merkantilismekritikk i verket *The Wealth of Nations* i 1776, at statsresongens styringsrasjonalitet virkelig ble utfordret. Smiths insistering på at økonomien var et felt i egen rett, ga støtet til utvikling av en ny type politikk, en *økonomisk liberalisme* som handlet om å sette grenser for statsmaktens aktiviteter. Mens statsresongen legitimerte politireguleringer i suverenens behov for å styre det foranderlige, tilsa den markedsøkonomiske tankegang at dersom staten grep inn og regulerte det foranderlige (definert som markedet og innbyggernes opptreden i markedet) ville man hindre markedets iboende mekanismer og dermed hindre økonomisk vekst.¹³⁸ Der statsresongen hadde som mål å legge til rette for et høyest mulig befolkningstall for å kunne produsere så mye som mulig til lavest mulig kostnad, var markedsøkonomien opptatt av at befolkningstallet ikke måtte være for lavt og heller ikke for høyt. Befolkningen var relativ til markedet, og dersom markedet fikk styre seg selv ville befolkningen tilpasse seg automatisk.¹³⁹ Med sitt frihandelsprinsipp slo den markedsøkonomiske rasjonalitet bena vekk under en politiordning hvis hovedoppgave var å styre staten og byen som et hushold. En politiordning som regulerte og grep inn i borgernes økonomiske og sosiale samhandling i det offentlige rom var ifølge den økonomiske liberalismen et politi som grep inn i og forstyrret borgernes frie vilje og evne til å konkurrere, og som dermed hindret nasjonens utvikling og vekst.¹⁴⁰

Der statsresongens objekt var uendelig, skilte den økonomiske liberalismen mellom når staten burde gripe inn og når den ikke burde det. Resultatet ble ifølge Foucault «a whole new form of governmentality ... that is opposed almost term by term to the governmentality outlined in the idea of a police state.»¹⁴¹ Med utviklingen av en *liberal styringsrasjonalitet* ble statens oppgave omdefinert fra å hegne om sin egen orden til å

¹³⁷ Foucault 2007: 347

¹³⁸ Foucault 2007: 345

¹³⁹ Foucault 2007: 345

¹⁴⁰ Foucault 2007: 346

¹⁴¹ Foucault 2007: 347

hegne om markedets og sivilsamfunnets iboende lovmessigheter. «Society as a specific field of naturalness peculiar to man, and which will be called a civic society, emerges as the vis-à-vis of the state» forklarer Foucault, og påpeker at ideen om sivilsamfunnets iboende lovmessigheter avfødte et behov for å fremskaffe kunnskap om hva disse lovmessighetene besto i.¹⁴² Det var imidlertid ikke snakk om hvilken som helst type kunnskap, men om en evidensbasert kunnskap som levde opp til et *positivistisk vitenskapsideal*. Mens statsresongens kunnskap ble skapt av og for staten, skulle den liberale styringsrasjonaliteten være basert på objektiv og uavhengig kunnskap: «[T]wo poles appear of a scientificity that, on the one hand, increasingly appeals to its theoretical purity and becomes economics, and, on the other, at the same time claims the right to be taken into consideration by a government that must model its decisions on it.»¹⁴³

Den liberale styringsrasjonaliteten innebar en idé om at staten skulle legge til rette for at borgerne kunne ivareta sine interesser i sivilsamfunnet. Statens intervensjon måtte derfor begrenses til det som var strengt nødvendig for at markedet og sivilsamfunnet skulle fungere optimalt. I stedet for å intervenere gjennom reguleringer skulle staten konsentrere seg om å etablere sikkerhetsmekanismer som kunne *beskytte* markedet og sivilsamfunnet slik at deres iboende mekanismer fikk virke optimalt. Inngrep i borgernes grunnleggende friheter var ikke bare i strid med naturrettens prinsipper, men også en uhensiktsmessig styringsform. Staten skulle styre gjennom å beskytte og legge til rette for *selvregulering*.

Skiftet fra statsresongen til en i liberal styringsrasjonalitet innebar at man måtte tenke nytt om politi. Det ble etablert nye forvaltningsinstitusjoner og mekanismer som skulle *legge til rette for* økonomisk vekst og befolkningens helse og velferd, samtidig som politiets samfunnsoppdrag ble innskrenket til *beskyttelse* av markedets og borgernes

¹⁴² Foucault 2007: 349

¹⁴³ Foucault 2007: 351

sikkerhet og frihet.¹⁴⁴ «As a result, the notion of police is entirely overturned, marginalized, and takes on the purely negative meaning familiar to us” påpeker Foucault.¹⁴⁵

I nyere politihistorisk forskning henvises det ofte til Foucaults teori som en forklaring på politiets historiske opphav.¹⁴⁶ Det er imidlertid få som har anvendt begrepet styringsrasjonalitet som et analytisk verktøy i egne kildeanalyser. Et unntak er Francis M. Dodsworth som har brukt styringsrasjonalitet som analytiske grep i en studie av engelske politidebatter på 17- og 1800-tallet.¹⁴⁷ Med referanse til Foucault argumenterer Dodsworth for å tolke fortidens politidebatter som uttrykk for:

a way or system of thinking, about the nature of the practice of government (who can govern; what governing is; what or who is governed), capable of making some form of that activity thinkable and practicable both to its practitioners and to those upon whom it was practiced.¹⁴⁸

Der tidligere forskning har definert reformdebattene som et uttrykk for en kamp om sosiale og økonomiske interesser, finner Dodsworth at debattene snarere var uttrykk for konkurrerende styringsrasjonaliteter. Reformmotstandernes argumenter «reflected a classical understanding of the nature of freedom and its relation to the structure of government. This did not only define opposition to the police, but more generally established what was at stake in the debate about wider governmental reform».¹⁴⁹

Fortidens politidebatter kan leses som uttrykk for refleksjoner over kunsten å styre — som manifestasjoner av styringsrasjonalitet. I denne studien skal styringsrasjonalitet brukes som analytisk grep for å kartlegge hvilken rolle politi har spilt i

¹⁴⁴ Eliassen 2016: 175

¹⁴⁵ Foucault 2007: 354

¹⁴⁶ Se for eksempel Heivoll 2017a, Christensen 2012, Heivoll & Flaatten 2017b

¹⁴⁷ Dodsworth 2011: *'Civic' Police and the Condition of Liberty: The Rationality of Governance in Eighteenth-Century England*

¹⁴⁸ Gordon, Burchell, Miller & Foucault 1991: *The Foucault effect : studies in governmentality : with two lectures by and an interview with Michel Foucault*: 3 Sitert i Dodsworth 2011: 297

¹⁴⁹ Dodsworth 2011: 295

transformasjonen fra en absolutistisk til en liberaldemokratisk rettsstat. Når politidebatter tolkes som uttrykk for styringsrasjonaliteter åpner man for å belyse sammenhenger mellom den nasjonale politipolitikken og nasjonsovergripende tankesett. Det samme gjelder den begrephistoriske tilnærming, som gjennom sitt fokus på begrepers opprinnelse og overføring på tvers av land og kontekster, åpner for identifisering av transnasjonale og komparative dimensjoner.

2.3 Metodiske grep

Politihistorien skal studeres fra et språkorientert perspektiv, men hvordan gjøre dette i praksis? Perspektivvalget er inspirert av Jordhems utkast til en ny filologi, men målet er ikke å gjennomføre eller teste Jordheims filologiske program. Jeg har valgt et språkorientert perspektiv fordi jeg mener det kan hjelpe meg å rette søkelyset mot aspekter som ikke har blitt belyst i tidligere politihistorisk forskning. Min tilnærming til språkorienterte teorier og metoder er altså av pragmatisk art. Jeg har lånt metodiske prinsipper og analytiske grep fra ulike språkorienterte disipliner, og resultatet er en metode som er spesielt tilpasset denne studiens formål. Metoden vil bli presentert her gjennom en redegjørelse for hvilke hensyn som ligger til grunn for studiens kildeutvalg, hvilke grep som er tatt for å strukturere materialet, analysen og formidlingen, og hvordan jeg har gått frem i min lesning av tekstene.

2.3.1 Valg av kilder

Den klassiske kildekritikken opererer med et ideal om «fullstendighet i kildebehandlingen», om systematisk å undersøke alle kilder som kan bidra til å besvare og belyse studiens problemstilling. Idealet kan ivaretas ved å sikre et representativt utvalg, som formulert av Ottar Dahl:

Om man forutsetter at forskeren har en hypotese om hvilke hovedarter av kilder som finnes, og hvilke hovedtendenser som vil komme til uttrykk i kildene, kan man stille

det krav at hans utvalg skal gi en adekvat representasjon av disse forskjellige arter av kilder og kilde-tendenser.¹⁵⁰

Hvorvidt et kildemateriale er representativt må avgjøres i lys av den problemstilling som skal besvares. Materialet som legges til grunn må være relevant og egnet til å kunne belyse de spørsmål som det søkes svar på, og som i dette tilfellet dreier seg om å finne ut hva politikk var, hvem som ville ha politikk, og hvorfor.

Det første forskningsspørsmålet innebærer et mål om å kartlegge politibegreps meningsinnhold og alle de fenomener som begrepet har blitt brukt for å betegne, og følgelig er det viktig at kildematerialet i tilstrekkelig grad ivaretar et potensielt *mangfold*. Fra et begrephistorisk ståsted er det dessuten et mål å kartlegge *bredden* i politibegreps bruksområder. Behovet for å sikre tilstrekkelig mangfold og bredde i kildematerialet har blitt ivare tatt ved å gjøre systematiske søk på bruk av ordet politikk.¹⁵¹ Det andre spørsmålet som skal besvares handler om hvem som har påvirket utviklingen av politikk. Følgelig må kildematerialet representere et potensielt mangfold av aktører, men jeg er først og fremst interessert i de aktører hvis *relevans* for politikkutformingen kan dokumenteres. Utvalget avgrenses derfor til tekster som representerer et størst mulig mangfold av aktører som har deltatt i planlegging, behandling eller implementering av politikkreformer og/eller som har deltatt i et offentlig ordskifte om politikk.¹⁵² Det tredje forskningsspørsmålet handler om hvilke politiske intensjoner og styringsrasjonaliteter som kan leses ut av aktørenes argumenter om politikk. Her ivaretas representativitetskravet dels ved å inkludere kilder som gir innsyn i forhandlinger og debatter der uenigheter og argumenter formuleres eksplisitt, og dels ved å inkludere også de kilder som debattantene selv refererte til for å legitimere sine synspunkter om

¹⁵⁰ Dahl 1973: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*: 50

¹⁵¹ Fremgangsmåten forklares nærmere i neste avsnitt.

¹⁵² Se kapittel 1.3 for ytterligere begrunnelse for avgrensning av aktører.

politi.¹⁵³ Mangfold, bredde og relevans er hensyn som denne studien har til felles med andre språkorienterte historiedisipliner.¹⁵⁴

Jeg har gjort strukturerte søk i tre typer kildemateriale. For det første har jeg gått systematisk igjennom alle lover, forordninger og reskripter som omhandler politi i perioden 1660-1814.¹⁵⁵ Jeg har brukt publikasjonenes registre som utgangspunkt for søk, men har også gjort søk i fulltekst på ordet politi for å kontrollere at registrene er utfyllende.¹⁵⁶ Videre har jeg gått systematisk igjennom alle Stortingsforhandlinger som omhandler politi for perioden 1814-1870, og analysert hele saksforløpet fra forslag til endelig vedtak. Søk etter emneordet politi i Stortingets digitaliserte arkiv gir treff på 117 saker for perioden 1814-1870.¹⁵⁷ For å kontrollere at registerkategorien politi fanger alle saker der politi blir omtalt, har jeg gjort kontrollsøk i tilgrensende områder som er registerført under emneord som for eksempel lensmenn, fattigvesen, fengselsvesen, kommunalvesen og straffelovgivning. Kontrollsøk er også gjort i Nasjonalbibliotekets database Statsmaktene, som inneholder offentlige utredninger, Stortingsforhandlinger, regjeringsdokumenter og domstolsavgjørelser, for å fange opp eventuelle dokumenter som ikke ble funnet ved søk i det digitale Stortingsarkivet.¹⁵⁸

¹⁵³ Jeg kommer tilbake til forholdet mellom kontekstens kilder og den intertekstuelle kontekst de er del av senere i dette delkapittelet.

¹⁵⁴ Se for eksempel Koselleck 2011: 22, Schaanning 2017: *Om å bruke Foucault: Fire metodestrategier*: 88-95

¹⁵⁵ Her har jeg brukt Wessel Berg (1847) *Kongelige Rescripter, Resolutioner og Collegial-Breve for Norge: i Tidsrummet 1660-1813*. Christiania: Cappelen; Schou, Jacob Henrik (1795) *Chronologisk Register over de Kongelige Forordninger og aabne Breve samt andre trykte Anordninger som fra Aar 1670 af ere udkomne: tilligemed et nøiagtigt Udtoq af de endnu giældende, for saavidt samme i Almindelighed angaae Undersaatterne i Danmark og Norge: forsynet med et alphabetisk Register*. 2. utgave. København: Gyldendal; Christian IVs recess (1643) *Norsk historisk kjeldeskrift-institut. Den rettshistoriske kommisjon.; Forarbejderne til Kong Christian den Femtes norske lov af 15 april 1687 (1887) Det norske historiske kildeskriftsfond*. Christiania: J. Chr. Gundersens Bogtrykkeri; *Christian Vs Norske Lov (1687)*

¹⁵⁶ Søkene er foretatt i elektroniske utgaver som er tilgjengelige i Nasjonalbibliotekets digitale arkiver

¹⁵⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksliste/?pid=1814-1870&mtid=47>

¹⁵⁸ Søk på politi for perioden 1814-1905 gir 537 resultater
<https://www.nb.no/statsmaktene/search.statsmaktene?lang=no>

Jeg har dessuten kontrollert opp mot Haffners register over innstillinger og betenkninger fra kommisjoner og komiteer for perioden 1814-1924.¹⁵⁹

Den tredje typen kilder jeg har gjort systematiske søk i, er norske aviser som er tilgjengelige i Nasjonalbibliotekets digitaliserte avissamling.¹⁶⁰ Den digitale samlingen er ikke komplett, men aviser fra samtlige landsdeler er inkludert og dette gjør det mulig å avdekke eventuelle forskjeller mellom hvordan ulike aviser og regioner har forholdt seg til politi. Fulltekstsøk på «politi» i digitaliserte aviser i perioden 1763-1866 gir totalt hele 6 814 treff, men kontrolløk viser at søkemotoren ikke fanger opp absolutt alle artikler som inneholder ordet politi.¹⁶¹ Dette skyldes sannsynligvis varierende kvalitet på trykk i de avissidene som er scannet og lagt inn i databasen, men sviktende treff rammer på tvers av aviser slik at ikke enkelte avistyper er mer utsatt for feilsøk enn andre. Søkemotorens feilbarlighet utgjør imidlertid ikke et validitetsproblem, da hensikten med kildeutvalget først og fremst er å belyse mangfold og bredde. Imidlertid kan jeg ikke garantere å ha fanget opp alle artikler som hadde relevans for debatten. En annen utfordring er at man ved å søke på ordet politi også får treff på ord som inneholder politi, men ikke nødvendigvis handler om politi. For eksempel handler mange av artiklene på trefflisten om politikk. For å gjøre det enorme materialet håndterbart, har jeg valgt å fokusere analysen om utvalgte perioder relatert til de seks

¹⁵⁹ Haffner 1925: *Innstillinger og betenkninger fra kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komiteer m.m. : 1 : 1814-1924*

¹⁶⁰ Nasjonalbibliotekets avissamling er så godt som komplett fra 1763 og fram til i dag og inneholder både riksaviser og lokalaviser, men ikke alle avisene er digitalt tilgjengelige. Søk på ordet politi for digitaliserte aviser i perioden 1763-1866 gir 6814 treff.

<https://www.nb.no/search?q=politi&mediatype=aviser&sort=date:asc&fromDate=16820101&toDate=18661231>

¹⁶¹ Søk på emneordet politi for perioden 1763-1866:

<https://www.nb.no/nbsok/search?action=search&searchString=politi&mediatype=aviser¤tHit=1¤tSesamid=&page=0&view=gridView&sortBy=dateAsc&language=&pageSize=15&recordSource=&thumbnailSize=&searchTitle=&removeAllNavigators=false&changeMediatype=false&removeDate=false&customDateFrom=01.1.1763&customDateTo=31.12.1866&dateRange=&imageSearchCriteria.picturedPlace=&imageSearchCriteria.namecreator=&imageSearchCriteria.subjectname=&bookSearchCriteria.authors=&bookSearchCriteria.isbn=&format=Digital+tilgjengelig&bookSearchCriteria.subjectname=&movieSearchCriteria.director=&removeAllNavigators=false&language=>

hendelsene/reformene som studien konsentreres om. Jeg har da lest igjennom samtlige avisartikler der ordet politi forekommer i den aktuelle perioden, silt bort de artiklene som ikke er relevante for undersøkelsen, og analysert de relevante tekstene.¹⁶²

Via Nasjonalbibliotekets søkemotor har jeg funnet frem til vitenskapelige og politiske publikasjoner som har hatt direkte eller indirekte relevans for utformingen av politi.¹⁶³ Dette materialet er ikke valgt ut etter en systematisk gjennomgang av alle treff, men fordi litteraturstudier og kildeanalyser har gjort meg oppmerksom på dem. Diverse upublisert materiale inngår også i studiens kildegrunnlag. Fra Riksarkivet i København og Oslo har jeg hentet korrespondanse mellom politimestere i ulike land, rapporter, forhandlingsprotokoller, supplikker og utnevningebrev. Da mye av dette materialet er håndskrevet, har jeg måttet transkribere det før jeg kunne bruke det i analysen. Blant annet har jeg transkribert Christian Magnus Falsens utkast til politilov som er et 125 siders håndskrevet manuskript forfattet i årene 1828-1830,¹⁶⁴ korrespondanse mellom konge og borgerskap vedrørende opprettelse av politimesterembeter i Trondheim og Bergen,¹⁶⁵ og korrespondanse mellom politimestrene i København, Stockholm og Christiania i perioden 1850-1860.¹⁶⁶ Jeg har også fått tilgang til ferdig transkribert materiale, nærmere bestemt til stattholder Løvenskiolds rapporter til kong Oscar I for perioden 1844-1856.¹⁶⁷

¹⁶² Det konkrete utvalget beskrives nærmere i de respektive kapitlene der analysen presenteres.

¹⁶³ Eksempler er Daa 1831: *Syttende Mai og Politiet : en politisk Betragtning i Anledning af Christiania Politirets Dom, afsagt 20. December 1830, over de, formedelst Constitutions-Dagens Begivenheder s. A. Tiltalte; Flor 1823: Bemærkninger over de paa det tredje ordentlige Storting 1821 fremsatte Constitutions-Forslag* og Schweigaard 1858: *Den norske Proces*

¹⁶⁴ Manuskriptene er scannet og tilgjengelige på Digitalt Universitetsbibliotek i Bergen: <https://digitalt.uib.no/handle/123456789/3385>

¹⁶⁵ Norske Riksarkivet, Norske Innlegg 6. Mars 1686 RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0039 og 7. des 1700 RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0051

¹⁶⁶ Danske Riksarkivet, Københavns politi, Udtagne sager A. Diverse sager vedr. Omorganisationen af Københavns Politii, A5, Oplysninger om fremmede politiindretninger (Stockholm, Christiania, London og Hannover)

¹⁶⁷ Løvenskiolds stattholderrapporter til Oscar I, elektronisk avskrift i det norske Riksarkiv, NR. Stattholder Løvenskiolds rapporter til Kongen finnes i original ved Bernadotte-arkivet i Stockholm. Riksarkivet

Resultatet er et omfattende kildemateriale som består av et variert utvalg tekster med ulike kvaliteteter. Materialet består blant annet av lovtekster, hvis funksjon er av rent normativ karakter. Politilovene definerer hva politi er, hvordan det skal fungere og organiseres, og hva det skal være godt for. Lovtekstene kan forstås som sluttproduktet av forutgående prosesser der erfaringer, visjoner og intensjoner hadde blitt formulert, vurdert og diskutert. Hvordan disse prosessene forløp, hvem som hadde anledning til å delta i dem og hvilken mulighet de hadde til å påvirke sluttproduktet, er imidlertid kontekstavhengig.

Under eneveldet var det relativt få som hadde anledning til å påvirke beslutningsprosesser og muligheten til å ytre seg offentlig var svært begrenset. I prinsippet hadde kongen all makt, men kongen måtte støtte seg til et embetsapparat som skulle sørge for at hans vilje ble iverksatt og respektert. Embetsmennene kunne formidle ønsker og behov til kongen og hans kanselli i København, og ofte ble amtmennene og de lokale embetsmennene spurt om råd og vurderinger i forkant av lovgivning. Det var også aksept for at innbyggerne formidlet sine ønsker og klagemål, enten direkte til kongen eller indirekte via hans embetsapparat, men dette var en mulighet som oftest ble benyttet av ressurssterke grupper, som for eksempel byenes borgerskap og laug. Den delen av kildematerialet som gjelder tiden før 1814 er følgelig begrenset til lovtekster, embetsverkets forarbeider, magistratens forhandlingsprotokoller samt brev og supplikker fra enkeltpersoner og grupper.

For den delen av studien som angår tiden etter 1814, bærer kildematerialet preg av at stadig fler fikk mulighet til å påvirke de politiske beslutningsprosesser. Før en lov ble endelig vedtatt hadde som regel en rekke aktører og instanser forberedt saken gjennom

oppbevarer avskrifter (transkripsjoner) gjort på 1920-tallet. Disse er tilgjengelige for bruk på Riksarkivets lesesal.

Rapportene til Karl Johan er skrevet på fransk og avskriftene må studeres på lese-salen. Rapportene til Oscar I er derimot på norsk og det er nylig gjort en elektronisk avskrift av den gamle transkripsjonen som Riksarkivet har gitt meg tilgang til.

utarbeidelser av reformforslag, utredninger og innstillinger. Dette saksforberedende materialet inneholder dels normative utsagn om hvordan politi burde bli i fremtiden, og dels deskriptive beskrivelser av den samtidige og fortidige tilstanden. De deskriptive elementene kan imidlertid ikke betraktes som nøytrale beretninger om hvordan tilstanden var og hadde vært tidligere.¹⁶⁸ Virkelighetsbeskrivelsene og historiefremstillingene i de saksforberedende dokumentene kan først og fremst fortelle oss noe om hvordan forfatterne forsto og fremstilte den virkelighet de var del av, hvordan de forholdt seg til fortiden, og om hva slags ønsker, planer og visjoner de hadde for fremtiden.¹⁶⁹ Reformforslag, innstillinger og lovforarbeider vil derfor bli brukt som levninger, som kilder som først og fremst kan utsi noe om den kontekst de ble produsert i.

I tillegg kommer kilder som gir innsyn i de forhandlinger og debatter som ledsaget sakene før de ble endelig avgjort. Vi finner spor etter disse i referater fra Stortingsforhandlinger, i referater fra formannskapenes saksbehandling, og i avisartikler. Når det gjelder avisartiklene er det en utfordring at disse ikke alltid var signert, men som hovedregel er det mulig å avgjøre hvorvidt artiklene var skrevet av avisens ansatte eller av utenforstående. Noen ganger skriver innsenderne med fullt navn, andre ganger med et alias, og ellers ofte kun med angivelse av status og bosted, som for eksempel «En borger i Christiania». Dette materialet er særlig rikt på normative vurderinger, argumenter og begrunnelser, og det bidrar til å sette lovforarbeidene og innstillingene i en bredere kontekst og til å synliggjøre enighet, konfliktlinjer og kompromisser.

¹⁶⁸ I tidligere forskning finner man flere eksempler på at lovforarbeider og innstillinger brukes uavhengig av kontekst som kilde til beskrivelser av politihistorien. For eksempel refereres det stadig til Politilovkomiteen av 1912: *Indstilling fra den departementale politilovkomite av 1912. Utkast til lov om politiets ordning m.v.* som kilde til politiets utvikling på 16-, 17- og 1800-tallet.

¹⁶⁹ Nyre forskning på historiebruk i norsk politikkutforming viser at fortellinger om fortiden brukes til å konstituere politiske problemer og til å gi retning til politisk handling. Ryymin 2017b: *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikkutforming etter 1945*

Kildematerialet består dessuten av tekster som ikke ble produsert som del av forberedelsene, forhandlingene eller debattene om de politireformer som studeres her, men som likevel har relevans fordi aktørene henviser til dem i sin argumentasjon. Dette gjelder for eksempel vitenskapelige og politiske tekster som ble produsert i helt andre kontekster og med helt andre formål, hvorav noen har opphav i andre land. Slike koblinger kan fortelle oss noe om hvilke kontekster som ble oppfattet som særlig betydningsfulle for politipolitikken på et gitt tidspunkt, og om hvordan begreper, ideer og tankesett ble overført og oversatt fra én diskursiv kontekst til en annen.

2.3.2 Strukturerende grep

Like viktig som hvilke vurderinger som ligger til grunn for kildeutvalget, er de grep historikeren tar for å strukturere det materialet som samles inn. Måten materialet organiseres på får konsekvenser for hva slags historie som fortelles. I det følgende vil jeg gjøre rede for hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av fordypningspunkter, og hvordan jeg har gått frem når jeg har identifisert relevante tekster, aktører og kontekster.

Studien er bygget opp som en punktundersøkelse konsentrert rundt seks hendelser som på ulike måter bidro til reform av politi:

- (1) Opprettelsen av politimesterembeter i København, Trondheim og Bergen (1682-1692).
- (2) De tidligste politiforordningene (1701-1745).
- (3) Lovkomiteens ufullførte politilovutkast og debatten om politiets håndtering av markeringer av grunnlovsdagen (1829-1831).
- (4) Lovforslag om statlig finansiering av politiet (1839-1842).
- (5) Konstabelreformen i Christiania (1858-1859).
- (6) Omorganisering av Christianias politi og lovfesting av kommunal vedtekstrett (1866).

Fordypningspunktene er et resultat av en serie vurderinger og valg som har blitt tatt på ulike tidspunkt i forskningsprosessen. Ved utarbeidelse av prosjektskisse legges en plan for hvilken tidsperiode man skal konsentrere seg om, og hva slags hendelser og kilder man antar er relevante i forhold til studiens problemstilling. Fordypningspunkt

nummer 3, 5 og 6 er videreført fra den opprinnelige prosjektplanen, da jeg med utgangspunkt i en gjennomgang av tidligere forskning vurderte dem som sannsynlige reformative hendelser. Opprinnelig var planen å starte undersøkelsen med et første fordypningspunkt i 1814, ut fra en antakelse om at statsformskiftet medførte krav om politireform. Jeg startet å søke etter kilder i Stortingets og sentraladministrasjonens arkiver for 1814 og de nærmeste etterfølgende årene, men fant ingen lovforslag, utredninger eller debatter som argumenterte for vesentlige endringer av politi som begrep eller fenomen. I saker som omhandlet politi ble det henvist til eldre lover og forordninger, og argumentert for en videreføring av disse inntil videre. Følgelig måtte jeg søke lenger tilbake i tid, og jeg endte til slutt opp med å legge til fordypningspunkt nummer 1 og 2 fordi jeg vurderte dem som vesentlige for å besvare studiens problemstilling. Valget av fordypningspunkt 4 skjedde som et resultat av at jeg i forbindelse med analyser av konstabelreformen i 1859 måtte søke bakover i tid for å forstå bakgrunnen for reformen, og derved fikk innsikt i hendelser som jeg vurderte måtte løftes ut som et selvstendig fordypningspunkt. Studiens siste fordypningspunkt er satt til reformen i 1866, mens opprinnelig plan var å strekke undersøkelsesperioden helt frem til 1940 og inkludere punktstudier av fagforeningsdannelse i 1905, etablering av en statlig politiutdanning i 1920, og politilovene av 1927 og 1936. Valget om å avslutte undersøkelsen i 1866 ble tatt mot slutten av forskningsprosessen da det viste seg at studiens problemstilling var tilfredsstillende besvart innenfor perioden 1682-1866.¹⁷⁰

Innenfor hver av de seks fordypningspunktene har jeg startet med å skaffe meg oversikt over hvilke *tekster* som har vært sentrale i prosesser som har resultert i reform av politi. Jeg har startet med å søke opp lovttekster, vedtak eller beslutninger som har avsluttet en forhandlingsprosess. Deretter har jeg identifisert hvilke forutgående dokumenter lovtteksten/vedtaket/beslutningen bygger på. Noen av disse dokumentene er arkivert som vedlegg til det endelige vedtaket, mens andre er mulig å spore fordi de er referert

¹⁷⁰ Se kapittel 1.3 for ytterligere begrunnelser for avgrensning av studiens undersøkelsesperiode.

til i tekst. Når jeg har skaffet meg oversikt over alle relevante dokumenter som det er mulig å oppspore har jeg organisert dem kronologisk, fra sakens opphav til den endelige beslutning. Jeg har merket meg eventuelle endringer og de tidspunkter/situasjoner der endringer har skjedd, og har undersøkt hvorvidt det finnes referater fra møter der sakene har blitt behandlet.¹⁷¹ Jeg har også gjennomført søk i aviser og andre publikasjoner for å spore hvorvidt saksbehandlingen ble ledsaget av et offentlig ordskifte.

Når jeg har skaffet meg oversikt over alt relevant tekstmateriale har jeg gått igjennom det og notert navn på alle *aktører* som er involvert eller som blir nevnt. Jeg har undersøkt aktørenes utsagnsposisjon, og notert meg hvilken rolle de har ytret seg fra og eventuelt hvem andre de har talt på vegne av. Jeg har deretter søkt etter biografisk informasjon for å kartlegge aktørenes profesjonelle, sosiale og geografiske tilhørighet.¹⁷² Jeg har vært oppmerksom på relasjoner aktørene imellom, notert deres standpunkt og posisjoner i forhandlingene, og merket meg potensielle grupperinger. Denne første kartleggingen har gitt et grunnlag for å utlede hypoteser om hvem som var de drivende aktørene, hvilke interesser som sto på spill, og hvor konfliktlinjene gikk.

Studiens seks fordypningspunkter behandles som forhandlingsprosesser som startet med et forslag om å endre politi og som endte med en beslutning. Dette er en konstruksjon som fortidens aktører ikke nødvendigvis ville kjenne seg igjen i, da materialet er hentet fra ulike kommunikative kontekster. Det er altså nødvendig å skille mellom sakenes direkte og indirekte kontekster. Mellom de tekster som de involverte aktørene selv ville definert som sakens kommunikative kontekst, og de tekster jeg som historiker tillegger betydning for saken. I presentasjonen av analysen har jeg forsøkt å tydeliggjøre dette skillet gjennom en tredelt presentasjon. Jeg starter med en dybdeanalyse av sakens sentrale tekster, og forklarer *sakens direkte kontekst* gjennom

¹⁷¹ Noen referater ble trykket og publisert og noen finnes i arkivene, men all saksbehandling er sjelden mulig å rekonstruere.

¹⁷² Her har jeg benyttet ulike biografiske leksika og NSDs politikerarkiv (1814-1905)

å beskrive saksgangen og de aktørene som var direkte involvert. Deretter undersøker jeg hvorvidt det finnes *fortidige kontekster* som hadde en relevans for saken. Dette kan for eksempel dreie seg om forutgående hendelser, prosesser eller debatter som er del av aktørenes erfaringer og som derfor direkte eller indirekte har påvirket hvordan de tenker om politi. I noen tilfeller er det aktørene selv som påpeker slike sammenhenger, og dette skjer gjerne i form av at de påpeker styrker eller svakheter ved hvordan politi har fungert i fortiden. I andre tilfeller er slike sammenhenger analytisk konstruert gjennom identifikasjon av sannsynlige sammenhenger mellom fortidige kontekster og aktørenes oppfatninger om sin fortid, samtid og fremtid. Til slutt vender jeg blikket utover og undersøker hvorvidt det er mulig å avdekke sammenhenger mellom aktørenes argumenter i sakens direkte kontekst og argumenter og rasjonaliteter som preger andre *samtidige kontekster*. Dette kan for eksempel dreie seg om politidebatter i andre land, eller om debatter som handler om andre tema enn politi men hvor argumentasjonen følger samme rasjonalitetsmønster.

2.3.3 Fortolkende grep

Kildematerialet har blitt lest fra et språkorientert perspektiv med fokus på hvordan mening ble produsert og forhandlet, hvilke begrunnelser som ble gitt, og hvordan disse kan tolkes som uttrykk for politiske intensjoner og rasjonaliteter. I min utlesning av disse aspektene har jeg tatt i bruk analytiske grep som er lånt dels fra Kosellecks begrepshistoriske apparat, dels fra Skinners talehandlingsteoretiske tilnærming og dels fra Foucaults teori om styringsrasjonalitet.¹⁷³ Resultatet er en lesemetode som er pragmatisk tilpasset dette prosjektets tematikk og problemstilling, og som kan beskrives som fire analytiske grep.

Tekstens begrepsbruk analyseres gjennom å rette oppmerksomheten mot hvordan teksten er strukturert, hvilke begreper som brukes, og hva slags betydninger begrepene

¹⁷³ Teoriene ble presentert i kapittel 2.2.3

tillegges. Begrepenes meningsinnhold identifiseres dels gjennom å kartlegge hvilke ord som settes i forbindelse med et begrep og som derved bidrar til å gi det betydning, og dels gjennom å kartlegge bredden av alle betegnelser som brukes i argumentasjonen om politi.¹⁷⁴ Finner vi for eksempel bruk av ord som «yrke», «personell» eller «ansatte» i tekstens omtaler av politi? Eller brukes betegnelser som politikonstabel, politibetjent eller politiinspektør? Kan vi i så fall utlede av dette at betydningen yrke eller profesjon inngikk i politibegrepet's meningsinnhold? Før vi kan bestemme oss for et svar må vi imidlertid også undersøke om begrepsbruken var innovativ, eller om den representerte en etablert konvensjonell forståelse med rekkevidde utenfor tekstens direkte kontekst. Vi må undersøke hvilke kontekster begrepet brukes i, i hvilke relasjoner det forekommer, og med hvilke betydninger. Var det bare innenfor spesifikke kontekster at politibegrepet ble brukt med et bestemt meningsinnhold, eller er det snakk om en mer allmen og kontekstovergripende bruksmåte?

Tekstens legitimerende argumenter identifiseres gjennom å rette søkelyset mot hvilke begrunnelser eller tatt-for-gitt-heter som får meningene om politi til å fremstå som fornuftige, rettmessige eller akseptable. Legitimeringen kan ta form av eksplisitte argumenter som for eksempel «Politiet var/er/bør bli slik, fordi ...», hvor det som kommer etter «fordi» fungerer som utsagnets legitimering. Eksempler på slike legitimerende argumenter kan være «effektivitet», «sikkerhet», «frihet» eller «velferd». Vi kan imidlertid ikke ta for gitt at for eksempel frihet er et entydig begrep, og følgelig må de legitimerende argumentene underkastes samme begrepsanalyse som forklart over. Vi må undersøke hvilket betydningsinnhold argumentene ble brukt med, og hvorvidt de var relasjons- eller kontekstavhengige. Vi må dessuten være oppmerksom på fravær av legitimerende argumenter. Fravær av legitimerende argumenter kan tolkes som uttrykk for konvensjoner, som at det er underforstått eller tatt for gitt at alle er enige om hvorfor politi var/er/bør bli på en bestemt måte. Fraværet kan eventuelt forklares med hvordan tekstens aktører forholdt seg til fortiden. Var det

¹⁷⁴ Koselleck betegner dette som semasiologiske og onomasiologiske fremgangsmåter. Koselleck 2011: 19
Teknikkene beskrives også av Erlén 2016: 79

etablert en felles fortelling om fortiden som legitimerer bestemte meninger om politi uten at man trengte å formulere slike argumenter eksplisitt? Argumentanalysen består dessuten i å være oppmerksom på polariserende eller dikotomisk språkbruk, og bruk av det Koselleck betegner som motbegrep.¹⁷⁵ Et eksempel er begrepet «politistat» som på et gitt tidspunkt, i gitte relasjoner og kontekster tas i bruk som en politisert motsetning til «rettsstat». Når en slik dikotomi er etablert og anerkjent av debattens deltakere kan man bruke det negativt ladede motbegrepet (politistat) for å kritisere det bestående eller ens motstandere, og samtidig (implisitt) legitimere ens eget standpunkt som i overensstemmelse med de rettsstatlige prinsipper.

Tekstens intensjoner analyseres gjennom å identifisere tekstens aktører og å spørre hva de ønsker å oppnå ved å mene det de mener om politi. Aktørenes sosiale og profesjonelle posisjon må kartlegges for å forstå hvem de uttaler seg på vegne av, hvem de henvender seg til, og i hvilken kontekst. Hadde aktørene et mandat, eller var de bundet av krav eller forventninger fra en gruppe som de talte på vegne av? I begrephistoriske analyser kalles dette å undersøke «hva som orienterer taleren», mens det i diskursanalyser kalles å identifisere aktørenes utsagnsposisjon. Når dette er gjort er utfordringen å analysere hva slags intensjoner som utsagnene kan tolkes som uttrykk for. Her legges Skinners skille mellom motivasjon (talehandlingens årsak) og intensjon (talehandlingens mening) til grunn, og intensjon defineres som det som gjøres/menes i og med at man sier/skriver noe. Vi starter med å undersøke hvordan aktørene selv formulerer sine intensjoner. Ingen aktør kan sies å ha gjort eller ment noe dersom vi ikke er sikre på at han selv ville akseptert en slik beskrivelse, og vår gjengivelse av hva en aktør har ment må nødvendigvis falle innenfor et spekter av beskrivelser som aktøren selv i prinsippet kunne ha brukt for å beskrive og klassifisere hva han gjorde.¹⁷⁶ Men, hvordan forholder vi oss til bruk av polemikk, retorikk, spøk, hentydninger eller indirekte tale? Ifølge Skinner ligger løsningen i å spørre hvordan aktøren ønsket å bli

¹⁷⁵ Koselleck beskriver dannelsen av motbegreper som et symptom på en politisering av begrepene Koselleck 2011: 14 Uttrykket «dikotomisk språkbruk» er lånt fra Erlie 2016: 80

¹⁷⁶ Skinner 1969: 29

oppfattet, altså hvilke intensjoner mottakeren var ment å forstå. Slike tolkninger må kontrolleres ved å spørre hva slags intensjoner det var mulig å ytre og oppfatte i den kontekst de ble ytret/oppfattet i: «[T]he context itself can be used as a sort of court of appeal for assessing the relative plausibility of incompatible ascriptions of intentionality.»¹⁷⁷

Tekstovergripende styringsrasjonaliteter utledes ved å sammenholde og tolke all argumentasjon om politi som uttrykk for refleksjoner over styring, og ved å undersøke hva slags kontekster som slike refleksjoner henter meningsinnhold og legitimitet fra. Det forutsettes at slike koblinger lar seg lese ut av kildene, enten via direkte referanser eller ved at det er mulig å etablere sannsynlige sammenhenger. Vi kan bruke konstabelreformen i Christiania i 1859 som eksempel. Kan argumentasjonen som ble ført for å innføre et patruljerende ordenspoliti tolkes som uttrykk for en ny type styringsrasjonalitet, og hva slags ideer og prinsipper besto den i så fall av? Var disse ideene og prinsippene «importert» fra andre kontekster som også innebar refleksjoner over styring som strategi og praksis? I hvert av de seks analysekapitlene vil jeg beskrive de ideer og prinsipper som kommer til uttrykk i reformdebattene, og spore koblinger til andre kontekster. I avslutningskapittelet vil jeg gjennomføre en heheltlig analyse der jeg konstruerer styringsrasjonaliteter som overskrider den kontekstforståelse som fortidens aktører hadde et bevisst forhold til. De styringsrasjonaliteter jeg i avslutningskapittelet argumenterer for at det er mulig å finne spor av, er altså min konstruksjon.

¹⁷⁷ Skinner 1969: 49

3. Politi som embete (1682-1692)

Den 6. mars 1686 kunngjorde Christian V at Peder Paulsen skulle være «Politimester i vor Kiøbsted Trundhiem».¹⁷⁸ Fire år tidligere (1682) hadde kongen utpekt Claus Rasch som politimester i København, og seks år senere (1692) opprettet han et politimesterembete i Bergen. Politimesterembetet i Trondheim var det første av sitt slag i Norge og det andre i Norden. Først i 1776 ble det opprettet et politimesterembete i Stockholm.¹⁷⁹ Også i europeisk kontekst var den dansk-norske monarken tidlig ute med å etablere politimesterembeter, men ikke tidligst. Christian Vs inspirasjonskilde var kong Ludvig XIV som i mars 1667 hadde opprettet et embete med tittelen «Lieutenance générale de police», som skulle ivareta orden og sikkerhet i Paris.¹⁸⁰

Dette kapittelet handler om hvordan og hvorfor politi ble etablert som embete, og hva dette innebar for hvordan man begrep politi. Det starter med en analyse av prosessen som ledet frem til utnevnelsen av Peder Paulsen til politimester i Trondheim i 1686 (3.1). Politimester var et nytt fenomen i Norge i 1686, men politibegrepet hadde vært i bruk siden begynnelsen av 1500-tallet. Følgelig må vi undersøke hvordan politibegrepet hadde blitt brukt før 1686 for å kunne vurdere hvorvidt etableringen av politi som embete representerte en endring av hvordan politi ble begrepet (3.2). Deretter vender vi blikket tilbake til 1680-tallet og undersøker hvem som ville ha politimesterembeter, og hva de mente det skulle være godt for (3.3). Var politimesterembetene uttrykk for det Foucault betegner som kongemaktens coup d'État?¹⁸¹ Eller var det også andre interesser og visjoner som ble fremmet gjennom politimesterordningen? Kapittelet avsluttes med en oppsummerende drøfting (3.4).

¹⁷⁸ Kopi av kongens utnevnelse av Peder Paulsen til politimester i Bergen datert 6. mars 1686, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg, 07.12.1700.

¹⁷⁹ Furuhaugen 2004

¹⁸⁰ Brodeur 2010: *The Policing Web*: 48

¹⁸¹ Foucault 2007: 339

3.1 Mester over politien

Den 9. februar 1670 arvet Christian V kongetittelen da hans far Frederik III døde av lungebetennelse. Som eneveldig monark hadde Christian V samlet all makt i sine hender og legitimiteten var gitt ham av Gud. Makten var sentralisert, men den var samtidig avhengig av et styringsapparat som sørget for at kongens vilje ble gjennomført i alle deler av riket. Christian V viste liten interesse for sitt nordlige kongerike, og han overlot mye til sin halvbror Ulrik Frederik Gyldenløves initiativ som stattholder i Norge.¹⁸² Under hans regjeringstid gjennomførte han kun én lengre reise i Norge, og det var i 1685 da han i løpet av 7 uker gjennomførte en rundreise i den sørlige delen av landet. Da kongen ankom Trondheim ble han møtt av en bønn om politi.

3.1.1 En bønn om politi

I 1685 var Trondheim en av åtte norske tettbebyggelser som hadde status som kjøpsted, og mens Bergen var landets ubestridt største by lå Trondheim og Christiania på en delt andreplass. Som stiftsby var Trondheim et viktig administrasjonssenter, og byens viktigste inntektskilder var bergverksdrift, trelast og fisk.¹⁸³ Fire år før Christian V besøkte Trondheim, nærmere bestemt natt til 19. april 1681, hadde hele byen brent ned. Istedenfor å la innbyggerne gjenreise byen slik den opprinnelig sto, krevde kongen at byen skulle bygges med domkirken som sentrum for et stråleformet nett av gater som var brede nok til å forebygge spredning av brann. De nye kravene til byplanlegging førte til at det tok lenger tid og kostet mer å gjenreise byen enn etter tidligere branner.¹⁸⁴

Christian Vs Norgesbesøk sommeren 1685 representerte en anledning for landets innbyggere til å hylle kongen, men også til å fremføre klager, ønsker og krav. I alle byer og tettsteder som kongen besøkte møtte innbyggerne ham med supplikker som

¹⁸² Rian 2009:*Christian 5*

¹⁸³ Bagge & Mykland 1987:*Norge i dansketiden*: 171

¹⁸⁴ Sogner 1962:*Kjøpstad og stiftsstad : 1537-1807*: 194-205

inneholdt en kombinasjon av takksigelser, klager og ønsker om skatteletter, privilegier o.l. Da byens borgere tok imot kongen i slutten av juni 1685, overleverte de en supplikk der de takket for den hjelpen byen hadde blitt tilgodesett med i form av skattefrihet og andre økonomiske lettelser etter den store bybrannen i 1681.¹⁸⁵ De drøye 70 borgerne som hadde undertegnet supplikken var imidlertid ikke fornøyd med måten byens selvstyreorgan, magistraten, hadde forvaltet hjelpen på, og antydte at pengene ikke var gått til det formål de var tiltenkt: «...[H]vortill endten Skatterne eller Tolden er Anvendt, er største Deelen for vaare Øyne skiult, ey heller sees megit deraf til Byens Nødvendigste Reparation at være Andvendt».¹⁸⁶ Supplikken inneholdt 12 poster, herunder et ønske om forlengelse av skattefrihet, lavere toll på varer som korn, brennevin og tobakk, diverse tiltak som skulle sikre Trondheimsborgernes privilegier overfor utenbys handlende, og om at man i forbindelse med gjenoppbyggingen av byen måtte sikre at borgerne fikk tilstrekkelig adgang til gater og brygger hvor de kunne drive sin handel.¹⁸⁷ Dessuten ba de om å få en politimester:

Eftersom her paa steden Hiid Indtil /:dis værre sees:/ ingen Politie Retteligen er i Agt tagit, hvor till eders Kongelige Majestet af Højpriselige Mildhed och Naade Liid efter Anden gode Forordninger lader Udga, om dis ydeligere Endring och beobacht, begierer. Derforre udj dybeste Underdanighed os Allernaadigst maatte tilladis en Politie Mester och 4 Personer af vorris Egne medborgere, som sig der till døgtig Eragter och Udvelger, der med Byens tarf tillige med Magistraten kand i Acht tage och Huilchen der till vorder Oportunt, seg det som et højnødvendigt verch at antage maa befallis.¹⁸⁸

Borgerne ønsket seg en «Politie Mester» som med hjelp fra fire egnede borgere skulle påse at kongens forordninger om «politie» ble iaktatt, og iverksette de tiltak som var

¹⁸⁵ Supplikk datert 22. juni 1685 i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁸⁶ Supplikk datert 22. juni 1685 i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁸⁷ Supplikk datert 22. juni 1685 i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁸⁸ Supplikk datert 22. juni 1685 i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

nødvendig for å ivareta byens interesser. To dager senere anførte kammersekretær Mathias Moth følgende påtegnning på supplikken: «Hans Kongelige Majestet vil paa de poster, som angaar Magistraten allernaadigst haffue deres allerunderdanigste erklæring til nærmere allernaadigste resolution.»¹⁸⁹ Kongen ville høre hva magistraten mente om borgernes forslag før han bestemte seg, og reiste videre i retning Bergen.

Trondheimsborgerne ventet på svar på sin supplikk, og den 24. november 1685 sendte de et brev til kongen der de ba om en snarlig avgjørelse. Ifølge borgerne var byen fortsatt i en «slette Tilstand efter den skadelige Ilde Brand», og det hastet særlig med å få på plass en «Politie Mester som Eders Kongelige Majestet Intresse och Byens opkomst med fire Borgermænd kunde i Agt tage».¹⁹⁰ Borgerne påpekte at den som skulle ha et slikt embete måtte ha god lokalkunnskap og oversikt over «dem som Eders Kongelige Majestets Mandater ofuertræder, och Byen gjør Merkelig skade», og mente at deres «medborger Peder Paullsen» var den rette mann til oppgaven. Han kunne ivareta og «foreene» kongens og byens interesser, og dersom kongen ville være så nådig å imøtekomme dette ønsket ville «Gud visseligen belønne ... Eders Kongelige Majestet och det gandske Kongelige Arfuehus».¹⁹¹

Først i en «erklæring» datert 16. januar 1686 fremla Trondheims magistrat sine synspunkter på borgernes supplikk. Magistratens 12 «beste Borgere» forsvarte seg mot supplikantenes beskyldninger om økonomisk utroskap, og forsikret at alle kongens ordre hadde blitt «Exequerit» og at midlene hadde blitt brukt til byens «Reparation».¹⁹² Magistraten mente at de hadde iverksatt nødvendige tiltak for å sikre en bedre «politie» i byen. Supplikantenes anmodning om et politimesterembete fikk bare motvillig støtte

¹⁸⁹ Supplikk datert 22. juni 1685 i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg. Opplysning om Moth finnes i Supphellen 1986: 15

¹⁹⁰ Brev datert 24.11.1685, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁹¹ Brev datert 24.11.1685, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁹² Erklæring fra Magistraten 16.01.1866, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg. Erklæringen er udatert, men i et dokument datert 10. februar 1866 henvises det til magistratens «recommandation af dato d. 16 Januarij Sisteleden». Supphellen konkluderer på samme måte. Supphellen 1986: 15 fotnote 13

forutsatt at borgerne var villige til å betale politimesteren en «Løn, huoraff Hand kand leffue». En som skulle «paatalle alle de forseelser, som begaas imod Deres Kongelige Majestets Forordninger» måtte ifølge Magistraten være økonomisk uavhengig av andre. Dersom den som skulle holde «Justits eller Politie veed Lige» ikke var sikret tilstrekkelig «Liffsopphold», risikerte man at vedkommende ville «gribe til utilbørlige midler». ¹⁹³

I midten av januar 1866 sendte Trondheimsborgerne Peder Paulsen og Sveno Høyer til København for å innhente kongens resolusjon. Den 2. februar 1866 ga kongen Ulrik Frederik Gyldenløve (stattholder i Norge), Michael Vibe (viseskansler i Danske Kanselli og justitiarius i Høyesterett), Peder Brandt (overrentemester) og Mathias Moth (kammersekretær for norske saker) i oppgave å «eftersee oc overveye Trundheims Borgeris allerunderdanigst indgifuen Supplicationer». ¹⁹⁴ Høyer og Paulsen benyttet anledningen til å utvide borgerskapets ønskeliste med ytterligere 19 poster (i tillegg til de opprinnelige 12). De ba blant annet om bedre tilgang til byens bryggeplasser, flytting av byens rådstue til torvet, hjelp fra soldater til bygging av gater, reduksjon av antall medlemmer i byens magistrat og etablering av en brannordning. ¹⁹⁵ Når det gjaldt ønsket om en politimester viste Paulsen og Høyer til «voris ... Magistrats recommendation», og anmodet om at dette ønsket «maa vorde anseet och allernaadigst bønhøris». ¹⁹⁶

I utgangen av februar 1866 hadde Gyldenløve, Vibe, Brandt og Moth ferdigstilt sin vurdering. De oppfattet borgernes supplikker som uttrykk for et ønske om å sikre seg «frihed oc fordeel for denne j deris Handel oc næring, hvorved de kunde søge at erverve Midler til deris Gieldsafbetaling oc Credits vedligeholdelse, samt til Byens disbedre opkomst oc fremtarf». ¹⁹⁷ Samtlige av de 31 punktene som Høyer og Paulsen hadde

¹⁹³ Erklæring fra Magistraten 16.01.1686, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁹⁴ Kommissjonens erklæring datert Februar 1686, s. 1-2, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg. Informasjonen om de fires titler er hentet fra Supphellen 1986: 16

¹⁹⁵ Brev datert 10.02.1686, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁹⁶ Brev datert 10.02.1686, Punkt 11, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

¹⁹⁷ Kommissjonens erklæring datert februar 1686, s. 1-2, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

fremført på vegne av Trondheims borgere ble referert og vurdert, med en påfølgende anbefaling til kongens resolusjon. Mange av borgernes ønsker ble vurdert som «billige» (rimelige), og dette gjaldt for eksempel ønskene om ytterligere tre års lempe på skatt og toll og forslaget om innbyrdes fordeling av handelsprivilegier. Andre ønsker ble vurdert som urimelige, som for eksempel ønsket om å oppheve grensetollen overfor svenske kjøpmenn fra Jemtland, Helsingland og Herjedalen. Tvert imot anbefalte de fire at kongen heller måtte pålegge tolleren i Trondhjem å innskjerpe kontrollen av svenske handlende.

Gyldenløve, Vibe, Brandt og Moth var enige med borgerne i at det var lurt å nedsette en kommisjon bestående av «upartiske Commissarier» som kunne etterse byens regnskaper og avgjøre hvorvidt magistraten hadde utvist økonomisk utroskap eller ikke. Borgernes bønn om en politimester ble også positivt vurdert:

Saa det god skik oc Politie der i Byen, i særdelished med Handelen, dissbedre kunde blive, var det vel fornøden, at een Viss Person blef beskikket, som der med indseende kunde have; oc som Borgerskabet instændig allerunderdanigst anholder, at deris MedBorger Peder Paulsen dertil motte forordnis, Saa Ville vj dertil allerunderdanigst Recommendere saasom hand skal være een Vittig Mand oc Negotien vel forstaa.¹⁹⁸

Når innstillingen forelå var det opp til kongen å avgjøre, og den 6. mars 1686 ble Peder Paulsen utnevnt til politimester i Trondheim:

Vii Christian Dend Femte af Guds Naade, Konge till Danmarck og Norge (...) Giøre Alle Vitterligt, at Vj Allernaadigst hafver beskikket og forordnet (...) Peder Paulsen till At vere Politiemester i vor Kiøbsted Trundhiem; Thi schall hand were Os, som sin absolute og Souveraine Arve Konge og Herre, Huld og troe, voris og voris Kongelige Arve Huses Gaufn og Beste søge, vide og ramme, skade og forderf af yderste Magt efne og formue hindre, forrekomme og afværge. I særdelished skall hand sig i samme tjeneste vindskibelig lade finde, og tillige med fire andre døgtige Personer, som Borgerskabet self af deris egne Medborgere dertill udvelger, flitig i Agt tage og hafue

¹⁹⁸ Kommissjonens erklæring datert februar 1686, punkt 11, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

indseende med, at God Skick og Politie der samme Steds, fornemmeligen med Commerciens og Negotiens blifves holdet og vores Allernaadigste forordninger, saavit Politien og Commerciens, samt dend hannem af Os Allernaadigst betroede Charge vedkommer, af Alle og een hver Allerunderdanigst efterkommis, Og dersom hand fornemmer noget derimod af Borgerskabet at handlis, da først, om det icke er for groft med lemfeldigheid søge derpaa ved gode erindringer og formaninger At Raade Boed, Mens hvis det icke vill hielpe, da uden nogen undseelse give Magistraten det tilkiende som skall vere Anbefalet, hannem og hans Tilforordnede Mænd i fornøden tilfælde efter Ansøgning at adsistere, og ellers paa forseelserne ved retten At lade tale, og de skyldige efter den befunden beskaffenhed straffe, I det Øfrige hafver fornevnte Peder Paulsen sig saaledis At skicke og forholde, som det een Erlig og Oprichtig Politimester eigner og vell Anstaar, efter dend Eed som Os derpaa Allerunderdanigst giort og aflagt hafver; forbiudendis Alle og een hver, herimod som forskrefvet staar at hindre, eller i nogen maade forfang at gjøre, under vor Hyldest og Naade; gifvet paa vort Slot Kiøbenhavn, den 6. Marty Anno 1686.¹⁹⁹

Ifølge utnevnelsebrevet skulle Peder Paulsen gjøre alt han evnet for å hindre og avverge det som kunne skade kongens interesser. Særlig skulle han påse at det var god «Skick og Politie» innen byens næringsvirksomhet («Commerciens og Negotiens»). Dersom han oppdaget brudd på kongens regler skulle han formane til bedre oppførsel, og virket ikke det skulle han varsle Magistraten og føre saken for retten slik at de skyldige kunne bli straffet. Borgerskapet skulle utnevne fire personer til å assistere Paulsen i hans virke som politimester.

Magistraten hadde gitt sin tilslutning forutsatt at borgerne påtok seg ansvaret for å sikre politimesteren en lønn han kunne leve av, og Gyldenløve, Vibe, Brandt og Moth forutsatte også at «den begierte Politimesters Løn ikke skall komme Hands Kongelige Mayestet til nogen beskatning».²⁰⁰ Likevel sto det ingenting i kongens utnevnelsebrev om hvordan politimesteren skulle lønnes. Den 12. november 1686 sendte Trondheims

¹⁹⁹ Kopi av kongens utnevneelse av Peder Paulsen til politimester i Bergen datert 6. mars 1686, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

²⁰⁰ Kommissjonens saksreferat (udatert), punkt 11, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

magistrat et brev til kongen der de ba om kongens stadfestelse på en beslutning om at en årslønn på 200 riksdaler skulle fordeles blant byens borgere, og at politimesteren for øvrig kunne beholde de bøter som han kunne ilegge folk som brøt kongens forordninger:

Efterdj Borgerskabet ikke Allene hafver begiert Peder Paulsen till Politimester, Mens endog belovet hannem derfor belønning, da naar hand taler paa Alle de forseelser, som begieris imod Byens Allernaadigste gifven privilegier, saavelsom Andre Kongelige Forordninger, At intet derimod handles, mens Alting der belangende ved Rette indsøgis, eragter vi efter borgerskabets egen tilbydelse, At hannem Aarligen viss Løn tilleggis Tu Hundrede Rixdaler, som (...) Byens borgere blant Andre byens betienters belønning bør ligned imellem, saa maa hand og Nyde de bøder, J henseende till hans formodende flittighed, som sistebemelte hans Kongelige Mayestet udj een deell sin Allernaadigste gifne forordninger Os hafver hidtill forundt.²⁰¹

Etter et drøyt halvår, den 23. juli 1687 sendte Christian V et svar der han «Allernaadigst Confermerit og Stadfest» at magistratens beslutning skulle gjelde som lov.²⁰² Med dette var forhandlingene om et politimesterembete sluttført. Det var heretter opp til Peder Paulsen å forme sin rolle som politimester i praksis, og graden av suksess avhang av hvilke forventninger hans oppdragsgivere hadde til embetet og hvordan de definerte politi.

3.1.2 Begrepsbruk

I dag brukes ordet politi oftest som et substantiv i nøytral form – i formen et politi/politiet. Med «politiet» menes enten den «offentlige myndighet som skal sørge for orden og sikkerhet, påse at lover og vedtekter overholdes, og etterforske og i visse tilfeller påtale lovbrudd», eller en/flere polititjenestepersoner i formen «politiet er på åstedet». I sjeldnere tilfeller brukes substantivet politi også i maskulin form, som for

²⁰¹ Brev fra magistraten til kongen datert 12.11.1686, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

²⁰² Kongens brev til magistraten datert 23.07.1686, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

eksempel når man sier at «det står en politi nede i gaten», og i så fall sikter man til en polititjenesteperson.²⁰³

I forhandlingene om et politimesterembete for Trondheim i årene 1685-86 brukte man politibegrepet på en ganske annerledes måte. I stedet for å skrive et politi/politiet, ble ordet utelukkende brukt i formen en politie/politien. Borgerne klaget på at «ingen Politie Retteligen er i Agt tagit», og ba om en «Politie Mester» som kunne sørge for at kongens forordninger om «politie» ble iaktatt. Men hva var dette politie som ikke var iaktatt? Hva var det Peder Paulsen skulle være mester over?

Ifølge Gyldenløve, Vibe, Brandt og Moth skulle en politimester påse at det var «god skik oc Politie der i Byen, i særdelighed med Handelen», og Peder Paulsen var rett mann til jobben fordi han var en «Vittig Mand oc Negotien vel forstaa.» Politie var altså en tilstand man ønsket å oppnå, en tilstand som hadde noe med god skikk å gjøre og som blant annet handlet om hvordan handel og kjøpmannskap ble utøvet. Dessuten var det en tilstand som kongen regulerte gjennom forordninger. Av dette kan vi utlede at politi betegnet en tilstand preget av ordnede forhold, en tilstand der regler, skikker og privilegier ble respektert og overholdt.

Hva innebar det å være mester? «Mester» var et ord med opprinnelse fra oldnorsk (meistari), tysk (meister) og latin (magister), og som betegnet en person som hadde spesielle kunnskaper og ferdigheter og fungerte som lærer eller forbilde for andre. Når mester ble brukt som siste ledd i sammensetning med andre ord, som for eksempel i formen borgermester eller postmester, betegnet det en person som hadde i oppgave å lede og ha oppsyn med noe og/eller noen.²⁰⁴ Mens en postmester skulle ha oppsyn med postordningen og en borgermester skulle lede borgerskapet, skulle en politimester ha oppsyn med alt som angikk «politien».

²⁰³ «Politi», Bokmålsordboka <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=+politi&bokmaal=+&ordbok=bokmaal>

²⁰⁴ «Mester», Ordbog over det danske sprog. Historisk ordbog 1700-1950. <http://ordnet.dk/ods/ordbog?query=mester>

Ifølge Christian V skulle politimesteren «hindre, forrekomme og afværge» alt som kunne «ramme, skade og forderf» kongehusets «Gaufn og Beste». Som politimester måtte Peder Paulsen være «flittig» og «vindskibelig» (ivrig/nidkjær) og påse at det rådet god «Skick og Politie» i handelsvirksomheten, i tillegg til andre oppgaver som tillå hans «Charge» (embete/post/stilling). Dersom borgerne handlet i strid med de forordninger, skikker og privilegier som til sammen utgjorde «politien», skulle politimesteren «erindre» og «formane» dem til å «Raade Boed» (gjøre bot). Dersom de ikke etterkom hans påminnelser og formaninger, eller hvis det var snakk om grove regelbrudd, skulle han varsle magistraten og påse at de skyldige ble stilt for retten slik at de kunne idømmes en passende straff.

Politi var altså noe man ville oppnå, og en politimester skulle bære ansvaret for at de nødvendige tiltak ble iverksatt slik at målet kunne oppnås. Vi skal se nærmere på de argumenter som ble ført for å legitimere opprettelsen av et politimesterembete.

3.1.3 Argumenter

Det var borgerskapet i Trondheim som tok initiativ til opprettelsen av et politimesterembete. De legitimerte sitt ønske med et argument om at en politimester kunne hjelpe magistraten med å ivareta byens «tarf ... och Huilchen der till vorder Oportunt». Å ivareta byens tariff betød at man ivaretok byens interesser, alt fra det strengt nødvendige til det som ville være hensiktsmessig og som kunne forbedre situasjonen.²⁰⁵ Men, hvordan definerte man byens interesser?

Bønnen om et politimesterembete var del av en supplikk som opprinnelig omfattet 12 poster, og som på et senere tidspunkt ble utvidet til 31. De 31 postene gir oss en idé om hvordan borgerskapet definerte byens interesser. De ba om skatt- og tollfrihet samt privilegier som ville sikre dem handelsfortrinn overfor omlandet og andre norske byer. Videre ba de om kongens velsignelse til å dele handelen seg imellom, ved å dele

²⁰⁵ «Tarv», Ordbog over det danske sprog. Historisk ordbog 1700-1950 <http://ordnet.dk/ods/ordbog?query=tarv>

borgerne i ulike klasser som skulle ha enerett på handel med spesifikke varetyper. Intensjonen var å sikre monopol og forutsigbarhet og å forebygge konkurranse fra både interne og eksterne aktører.²⁰⁶ Borgerne var også opptatt av hvordan byen skulle gjenoppbygges, men deres interesser i så måte handlet først og fremst om hvordan de kunne sikre seg tilgang til elven, torvet og gatene slik at de kunne drive sin handelsvirksomhet under best mulig forhold. Det var borgerskapet som bekostet lønn til byens øvrighet og betjenter, og de ba derfor om at antallet rådmenn ble redusert til tre og at veierbetjentstillingen ble avskaffet eller eventuelt at hans lønn ble redusert.²⁰⁷ Når borgerskapet definerte byens interesser, var det altså først og fremst deres egne økonomiske interesser de hadde i mente. Ved å velge ut en av deres egne til politimester, kunne de plassere ansvaret for å påse at deres privilegier og monopoler ble respektert hos en person som de hadde tillit til og som fikk mandat til å sanksjonere overfor dem som brøt med den orden (politi) de hadde felles interesse av å opprettholde.

Borgerskapet var imidlertid avhengig av kongens velsignelse og magistratens samtykke, og disse hadde sine respektive oppfatninger om hva en politimester skulle være godt for. Magistraten mente at de allerede hadde iverksatt tiltak som skulle sikre en god politi i byen, men de støttet likevel borgernes bønn om en politimester forutsatt at borgerskapet forpliktet seg til å gi politimesteren en lønn han kunne leve av. De hadde erfart at borgerskapet ikke alltid betalte de lønnsbidrag som de var forpliktet til, og at dette førte til at byens betjenter enten måtte «bettle derris Løn» eller «gribe til utilbørlige midler» for å overleve. En politimester som skulle «paatalle alle de forseelser, som begaas imod Deres Kongelige Majestets Forordninger, som og at paa agte Huis vj tid effter anden till een god Politie beskikker» måtte være økonomisk

²⁰⁶ Peder Paulsen var en av initiativtakerne til denne ordningen, og sommeren 1684 fremla han sammen med Sveno Høyer et forslag som delte byens handlende inn i 16 klasser. Selv var han plassert i klasse 10 som hadde monopol på handel med «Hamp, Hør, Blaar, Humle saavel som Victualier alle slags». Forhandlinger om handelsprivilegier datert 2. juni 1684, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske Innlegg

²⁰⁷ «Veyeren» var en tjenestemann som skulle påse at det ble brukt riktig mål og vekt i handelen, og som ble lønnet ved at de handlende måtte betale en fatsatt sum per målte/veide enhet. «Måler og veier» i Fladby, Imsen & Winge 1990: *Norsk historisk leksikon*: 234

uavhengig. Mens borgerskapet argumenterte for at et politimesterembete ville gagne deres egne økonomiske interesser, var magistraten opptatt av at en politimester skulle være mest mulig uavhengig og agere på vegne av både kongens og magistratens forordninger. Kongens rådgivere støttet magistratens argumenter, og forutsatte at borgerskapet selv bekostet lønn til det nye embetet. Dette var ikke mer enn rett og rimelig, mente de, siden borgerskapet selv fikk peke ut den som skulle være politimester.

Kongen imøtekom borgerskapets ønske og utnevnte Peder Paulsen til politimester i Trondheim. I utnevnelsesbrevet legitimerte han beslutningen med å argumentere for at en politimesterstilling ville ivareta «voris Kongelige Arve Huses Gaufn og Beste». Peder Paulsen skulle påse at kongens forordninger angående «Politien og Commerciem» ble overholdt, og på vegne av kongemakten skulle politimesteren sørge for at de som ikke respekterte kongens regler ble ført for retten og straffet. Mens borgerne legitimerte politimesterembetet med at det ville sikre byens og deres egne interesser, legitimerte kongen det med ivaretagelse av kongehusets interesser. Som kongens embetsmann skulle Paulsen «hindre, forekomme og afværge» alt det som kunne skade og forderve den ordenstilstand (politi) som kongen hadde forordnet. Paulsen skulle opptre «Erlig og Oprichtig», være kongehuset «huld og troe» (hengiven og trofast), og ellers skikke sitt embete i tråd med den ed han hadde avlagt overfor kongen.²⁰⁸

En politimester skulle påse at det var en «god politie», altså ordnede forhold i byen, men hva slags orden som utgjorde en «god politie» var avhengig av hvem man spurte. Borgerskapet, magistraten og kongen legitimerte embetet ulikt, avhengig av hvilke interesser de mente at en politimester først og fremst skulle ivareta. De ulike forventningene til hva en politimester skulle være skapte anledning for fremtidige

²⁰⁸ «Huld», Det norske akademis ordbok, https://www.naob.no/ordbok/huld_2

konflikter. Men før vi ser fremover i tid skal vi se nærmere på politibegrepets opprinnelse og utvikling i forkant av forhandlingene i 1685-86.

3.2 Tilbakeblikk (1522-1686)

Etymologisk regnes politibegrepets opprinnelse til to ord fra det antikke greske språket: Ordet *πόλις* (polis) ble brukt for å betegne de religiøse og politiske enheter som vi i dag kaller bystater, mens *πολιτεία* (politeia) ble brukt for å betegne den ordenstilstand som rådet i byen. Med romernes oversettelse av politibegrepet ble *politia* brukt for å betegne kunsten å styre staten. Utover 13- og 1400-tallet ble politibegrepet tatt i bruk i tyske og franske språkområder. Der ble det brukt både i betydningen en tilstand av ordnede forhold, og som betegnelse for alle lover og regler som beskrev hvordan en slik orden skulle oppnås.²⁰⁹

I en artikkel om *Eineveldets politiomgrep og dei første norske politimeistrane* sporer Supphellen politibegrepets inntog i det dansk-norske språk tilbake til tidlig 1500-tall, nærmere bestemt til Christian IIs bylov av 1522. Her ble det bestemt at kjøpstedenes borgermestre og rådmenn skulle møtes i hovedstaden én gang i året for å drøfte problemer og komme frem til tiltak for å «giøre der Politie och Schichelse paa».²¹⁰ Politi var altså både noe man måtte gjøre (å styre) og noe man ønsket å oppnå (en tilstand). For å oppnå «politie» måtte byenes innbyggere oppføre seg i tråd med normer for sosial og økonomisk samhandling, og normene kunne ta form av tradisjoner og skikker, hevdvunne privilegier (som for eksempel monopol- og laugsbestemmelser), eller lover og vedtekter gitt av byenes selvstyreorgan eller kongen. Utover 15- og 1600-tallet utstedte kongemakten en økende mengde forordninger som detaljregulerte ulike sosiale, moralske, sanitære og økonomiske forhold, og det oppsto etter hvert et behov for å skape enhet i lovgivningen.²¹¹

²⁰⁹ Knemeyer 2011 (1978)

²¹⁰ Supphellen 1988: 159-160

²¹¹ Tamm 2008

3.2.1 Geistlig versus verdslig politi

I 1604 utkom Christian IVs Norske Lov, og den besto hovedsakelig av en oversettelse av Magnus Lagabøtes landslov fra 1274 til dansk. Christian IV var en aktiv konge som i løpet av hans nesten 60 år lange regjeringstid ofte besøkte Norge og hyppig utga forordninger om hvordan danske og norske byer skulle styres. I perioden 1620-1640 ble det utstedt gjennomsnittlig 40 forordninger i året.²¹² Med mål om å skape orden og enhet i lovgivningen sørget Christian IV for å få samlet alle forordninger og påbud og trykket dem i såkalte recesser. Dette skjedde to ganger i løpet av hans regjeringstid. Den første, kalt Den lille recess, ble trykket i 1625, mens den andre, Den store recess, ble godkjent ved kongelig resolusjon den 27. februar 1643.

I fortalen til recessen av 1643 forklarte Christian IV at han av omsorg for sine undersåtters «velstand oc forbedring» hadde utarbeidet adskillige forordninger og påbud med mål om å forebygge «skade oc uskickelighed». Dessverre var de mange forordningene kjennetegnet av «discrepantz og ulighed», og følgelig var de egnet til å «forføre oc forvilde».²¹³ Derfor hadde kongen i overenskomst med riksrådet kommet frem til at alle forordninger og påbud «som Danmark oc Norge i almindelighed oc icke nogen serdelis stiftelse, bye eller des beskaffenhed angaar, eller det, som idelig forandring er undergifven, som tolden, accisens opbørsel, myntens verd oc dislige, udi en fuldkommen reces ... at sammendrage oc befatte.»²¹⁴ Intensjonen med recessen var altså å samle og forbedre alle de forordninger og påbud som gjaldt *allmenne* og *varige* forhold i kongeriket Danmark-Norge. Derimot skulle alt det som «for tidernes omstende oc beskaffenhed icke saa stadig kand anordnis, at der jo lettelig kand forandring foraarsagis, oc derfor *retten oc politien* i gemen saa egentlig icke angaar», holdes utenfor recessen.²¹⁵ Lovgiveren opererte altså med et skille mellom et allment og varig lovverk på den ene siden, og steds- og tidsavhengige reguleringer på den andre

²¹² Tamm 2008: 3

²¹³ Christian IVs recess av 1643, s. 140-41

²¹⁴ Christian IVs recess av 1643, s. 141-42

²¹⁵ Christian IVs recess av 1643, s. 142, min utheving

siden. Vi skal merke oss at *retten* og *politien* ble definert under førstnevnte kategori, under de varige og allmenne bestemmelser.

Christian IVs recess av 1643 var delt inn i tre bøker. Den første handlet *Om geistligheden oc hvis der til hører*, og inneholdt fire kapitler som handlet om alt fra hvordan gudfryktighet skulle utøves, til kirkens myndighetsutøvelse mot «ubodferdige», om uønskede religionsutøvere og om forvaltning av kirkens eiendom.²¹⁶ Den andre boken hadde tittelen *Om verdslige politie*, og var delt inn i 31 kapitler. De tre første kapitlene beskrev hva slags myndighet og privilegier som tillå kongens lensherrer og lensmenn, adelens gods og livegne, og kjøpstedenes borgermestre, rådmenn, kjøpmenn og håndverkere. Deretter fulgte et kapittel om hvordan man skulle forebygge og kontrollere smittsomme sykdommer i kjøpstedene, etterfulgt av et kapittel om giftemål og løsaktighet. Det sjette kapittelet omhandlet dommere, ting og rettergang, og etter dette fulgte kapitler om ulike temaer som for eksempel arv, møller, drap, vekt og mål, import og eksport, tyveri, gjeld, verger, tjenestefolk, løsgjengere, markeder, veier, jakt og fiske, vertshus og trolldom. Den tredje boken, *Om hvis Norge serdelis vedkommer*, besto av 30 sider regler angående lensmenn, bønder, fogder, borgere, dommere, leilendinger, kjøpmenn og håndverkere som kun gjaldt for Norge.²¹⁷

Lovsamlingens kapittelinndeling vitner om at man skilte mellom geistlige og verdslige samfunnsforhold, og følgelig mellom det som lå under statens styringsrett (*res politicae*) versus det som lå under kirkens styringsrett (*res ecclesiasticae*).²¹⁸ For å skape orden (politi) i den verdslige sfære utstedte kongen forordninger som regulerte alt fra giftemål og arv til sanitære forhold, sosial og økonomisk samhandling, infrastruktur, organisering av domstolene, sentral- og lokaladministrasjonens organisering osv. Politi

²¹⁶ Christian IVs recess av 1643, s. 143-211

²¹⁷ Christian IVs recess av 1643, s. 328-53

²¹⁸ Supphellen 1988: 157-158

handlet altså om kunsten å styre (å gjøre politi), og om den tilstanden som var målet for styringen (en god politi).

Christian IVs recess av 1643 omtales av rettshistorikere som det første ledd i en prosessreform, et langsiktig arbeid som ble videreført under Fredrik IIIs regjeringstid (1648-1670), og som kulminerte med utarbeidelsen av Cristian Vs Danske (1683) og Norske Lov (1687).²¹⁹ I løpet av denne prosessen endret politibegrepet meningsinnhold.

3.2.2 Justis versus politi

Ifølge fortalen til Christian Vs Norske Lov av 1687 skulle alt som «*Politien* egenlig vedkommer, hvorom ingen saa stadige Love, eller Anordninger, kand giøris, som jo efter Tidernis Lejlighed een, eller anden, Forandring kunde behøve» holdes utenfor lovboken. I stedet skulle «slige *foranderlige* Love og Anordninger, som ubrødeligen dog alligevel skal holdis, indtil anderledis allernaadigst vorder anordnet, i en sær Bog, *Politi-Ordnung* kaldet, ville lade forfatte».²²⁰ Med dette ble politi definert som det som angikk de foranderlige samfunnsforhold. Mens Christian IVs recess i 1643 brukte begrepet politien om allmenne og varige samfunnsforhold som skulle sortere under det permanente lovverk, argumenterte altså Christian Vs Norske Lov i 1687 for at politi omhandlet de *foranderlige* forhold og derfor skulle adskilles fra det allmenne og varige lovverk.

Det hadde åpenbart skjedd et skifte i hvordan politi ble definert en gang mellom 1643 og 1687, noe Supphellen også påpeker. I søk etter en forklaring finner Supphellen samme formulering i Christian Vs Danske Lov av 1683, der lovgiver argumenterte for at alt det som politien egentlig vedkommer skulle samles i en egen bok «*Politi-Ordnung* kaldet».²²¹ Ifølge Prebensen og Smiths kommentar til forarbeidene til Norske Lov av

²¹⁹ Den rettshistoriske kommisjons innledende kommentar til Christian IVs recess av 1643, s. 125

²²⁰ Fortalen til Christian Vs Norske Lov av 15. april 1687, s. 17, min utheving

²²¹ Supphellen 1988: 160-161

1687, forelå det allerede i 1680 en plan om å utarbeide en egen politiordning som skulle holdes atskilt fra det allmenne lovverket.²²² Inger Dübeck og Henrik Stevnsborg viser også til 1680 som det tidspunkt da man startet å skille politien ut som et separat reguleringsfelt.²²³

I et reskript til lovkomiteen av 10. april 1680 befalte Christian V at det som angikk politien skulle samles i en «sær Forordning anlangende Politien», og derfor utelates fra både den danske og den norske lovboka; «...hvis I Udj forskrefne Projecter oc Norske Lov finder, Politien egentlig angaaende, J det uddrager oc deraf gandske udelucker».²²⁴ Ett år senere ga kongen Caspar Schøller og hans arvinger tretti års privilegium på å trykke «Voris danske oc norske Love oc Politieordning».²²⁵ I 1681 ble det ifølge Supphellen nedsatt en kommisjon «til Politie-Ordnings Forferdigelse», men denne kommisjonen konsentrerte seg hovedsakelig om å skaffe oversikt over reguleringer som gjaldt laug og annen næringsdrift i København.²²⁶ Politioordningen skulle imidlertid også gjelde for norske byer, og i mai 1685 ble alle amtmenn og magistrater i Norge bedt om å «indsende hvad de finde tjenligt og fornødent til en Politie-Ordnning, som Kongen med det Første vil i Tryk lade udgaae».²²⁷

Ingen av disse kildene gir oss noen forklaring på hvorfor politien ikke lenger skulle behandles som del av det allmenne lovverk. Vi må søke enda lenger tilbake i tid, nærmere bestemt til Fredrik IIIs statskupp i 1660. Med enevoldsarveregjeringsakten i 1661 og Kongeloven i 1665 ble kongen sikret den absolutte lovgivnings-, doms- og administrative makt på alle samfunnsområder. I denne situasjonen ga det ikke lenger noen praktisk mening i å bruke politibegrepet som en samlebetegnelse på alt det som vedkom staten og den verdslige sfære i motsetning til kirken og den geistlige sfære, siden eneveldet innebar at kongen i en og samme person bandt disse to sfærene

²²² Forarbeiderne til Kong Christian den Femtes norske lov af 1687.

²²³ Stevnsborg 2014: 293, Dübeck 1983

²²⁴ Forarbeiderne til Kong Christian den Femtes norske lov af 1687, XLII-XLIII.

²²⁵ Forarbeiderne til Kong Christian den Femtes norske lov af 1687, XLVII.

²²⁶ Supphellen 1988: 161

²²⁷ Reskript av 9. mai 1685

sammen. Absolutt alt vedkom den eneveldige suverenen og følgelig ble sontringen mellom *res politiae* og *res ecclesiaticae* meningsløs. For å sikre at lovverket støttet opp under den nye styringsformen ble det igangsatt en omfattende kodifisering. Målet var at én ny lovbok skulle avløse all tidligere lovgivning og fungere som domstolenes primære rettskilde. Dermed ble det nødvendig å reflektere over hvilke forhold som skulle inkluderes i dette lovverket - og følgelig hvilke områder som skulle holdes utenfor.²²⁸ Refleksjonen endte i nevnte beslutning av 10. april 1680 om å holde det foranderlige, som angikk politien, utenfor og heller behandle dette i en særskilt ordning. I 1681 ble det nedsatt en kommisjon som skulle utarbeide en slik politiorning, og den 12. desember 1682 ble Claus Rasch utpekt som politimester for hele riket.

Ifølge en instruks datert 23. juni 1683 skulle politimester Rasch ha oppsyn med at alle kongens «Forordninger ... saawit de Politien og den hannem af Os allernaadigst anbetroede Charge wedkommer, worder af alle og eenhver, uden nogen Persohns eller Stands anseelse allerunderdanigst efterkommet».²²⁹ De som brøt med kongens forordninger skulle gis en advarsel, og dersom de da ikke rettet seg fikk politimesteren adgang til å ilegge bøter og konfiskere gods «uden forudgående dom, proces eller rettergang». Politimesteren kunne beholde halvparten av disse inntektene i tillegg til visse tollinntekter. Inntektene skulle brukes dels til politimesterens egen lønn og dels til drift av embetet. Politimesteren skulle lønne betjenter som skulle sørge for renhold og vedlikehold av det offentlige rom, og han skulle påse at vognmennene og gatefogdene rettet seg etter kongens forordninger. Byfogdene i alle andre kjøpsteder skulle rette seg etter politimesterens instruks, og for øvrig skulle han tilstrebe å «lewe i god Eenighed og fortroelighed med Magistraten».

Forhandlingene om et politimesterembete i Trondheim i 1685-86 må forstås i lys av denne forhistorien. Når borgerskapet i Trondheim ba om en politimester var de

²²⁸ Anners & Mogan 1983: *Den europeiske rettens historie*

²²⁹ Instruks av 23 Junij 1683

sannsynligvis kjent med at man allerede hadde et slikt embete i København, og én måned før kongen besøkte Trondheim hadde alle magistrater og amtmenn i Norge mottatt et kongelig reskript der de ble bedt om å «indsende hvad de finde tjenligt og fornødent til en Politie-Ordning».²³⁰ De sprikende oppfatningene av hva som var en god politi, og følgelig hvilke interesser en politimester skulle tjene, var et symptom på at politien ikke var endelig definert. I det følgende skal vi se nærmere på hva slags interesser og rasjonaliteter som var i spill ved etableringen av de første politimesterembetene.

3.3 Politipolitikk — Kontroll over byen

Som et ledd i enevoldsstatens arbeid med å etablere et nytt lovverk og et administrativt styringsapparat, ble det trukket et skille mellom *justis* og *politi*. Under *justisen* sorterte de allmenne og varige samfunnsforhold som skulle reguleres ved lov og behandles i retten. Retten til å vedta en lov som regulerte de bestandige samfunnsforhold fulgte av kongens absolutte suverenitet (jura majestatis), men likevel legitimerte kongen sin lovgivning med å vise til «Guds Frygt og Retfærdighed» som «de tvende fornemste Støtter og Hovedpillere».²³¹ Kongen ga loven, men han overlot til domstolenes embetsmenn å «dømme retfærdeligen efter Lov og Ret» med «Gud og Retfærdighed for Øjen».²³²

Justisen ble altså legitimert med Guds bud og rettferdighet som overordnede prinsipper, og justisen gjaldt for alle innbyggere, uavhengig av hvor man oppholdt seg i riket. *Politien* derimot, skulle ifølge Norske Lov av 1687 skilles fra justisen, fordi alt som «Politien egenlig vedkommer, hvorom ingen saa stadige Love, eller Anordninger, kand giøris, som jo efter Tidernis Lejlighed een, eller anden, Forandring kunde behøve».²³³ Beslutningen om å skille politien fra justisen ble begrunnet med at politiens

²³⁰ Reskript av 9. mai 1685

²³¹ Christian Vs Norske Lov av 15. april 1687, fortalen.

²³² Christian Vs Norske Lov av 15. april 1687, dommereden.

²³³ Christian Vs Norske Lov av 15. april 1687, fortalen.

bestemmelser gjaldt samfunnsforhold av foranderlig art og at det derfor var hensiktsmessig å holde slike reguleringer utenfor lovboken.

Ifølge Foucault må utskillelsen av politien fra justisen forstås som et *coup d'État* der kongemakten definerte politi som en styringsform som ikke måtte legitimeres i annet enn kongens rett og plikt til å styre for å sikre statens opprettholdelse (statsresongen):

In other words, police is the direct governmentality of the sovereign qua sovereign. Or again, let's say that police is the permanent *coup d'État*. It is the permanent *coup d'État* that is exercised and functions in the name of and in terms of the principles of its own rationality, without having to mold or model itself on the otherwise given rules of justice.”²³⁴

Kongens styring gjennom justisapparatet var indirekte, påpeker Foucault. Justisen var ikke legitimert i kongens styringsrett alene, men også i prinsipper om rettferdighet og Guds bud. Ved å definere politien som et foranderlig felt som skulle være underlagt administrativ regulering og ikke justisens lov, sikret kongemakten seg en styringsform som var direkte og utelukkende legitimert i suverenens styringsrett. I det følgende skal vi se nærmere på hvorvidt de første dansk-norske politimesterembetene også kan forstås som uttrykk for et *coup d'État*.

3.3.1 Et *coup d'État*?

Eneveldet la all makt i kongens hender, men samtidig var kongen avhengig av et styringsapparat som sørget for at kongens vilje ble iverksatt i alle deler av riket. Den 24. juni 1661 hadde Fredrik III utstedt et privilegiebrev hvor borgerstanden ble informert om at det skulle opprettes en magistrat i kjøpstedene, bestående av kvalifiserte borgermestre og rådmenn under ledelse av en magistratspresident, som skulle sørge for at «Politi-Ordningen i alle Maader holdes og efterleves». ²³⁵ Før dette hadde byene blitt styrt av et byråd valgt av og fra borgerskapet, og med sine

²³⁴ Foucault 2007: 339

²³⁵ Privilegiebrev av 24. juni 1661

handelsprivilegier hadde borgerskapet hatt utstrakt politisk og økonomisk makt. Med privilegiebrevet i 1661 ble imidlertid magistratens president, borgermester og rådmenn definert som embeter som skulle utnevnes av kongen, og borgerskapet mistet dermed eneretten til å utpeke og besitte slike stillinger. Gjennom å utstede administrative reguleringer angående «politien», og ved å gi magistraten ansvar for å påse at disse ble etterlevd, ville Fredrik III sikre seg økt kontroll over og orden i byene.

«Politi-Ordnningen» besto av en enorm mengde forordninger som regulerte alt fra handel og laug til hvordan innbyggerne skulle kle seg, hva de kunne spise og drikke i festlige lag og hvordan epidemier skulle forebygges.²³⁶ Det må ha vært krevende for byenes borgermestre og rådmenn å holde oversikten over alle regler som angikk politien, og kongen var prisgitt magistratenes evne og vilje til å påse at regelverket ble etterlevd. Christian Vs beslutning i 1681 om å nedsette en kommisjon som skulle utarbeide en samlet politiorndning for alle byer, må derfor forstås som uttrykk for et behov for å skape et mer enhetlig og oversiktlig regelverk. Christian V nøyde seg imidlertid ikke med dette. Med et reskript av 20. mars 1682 befalte kongen at følgende skulle forkynnes fra alle rikets prekestoler:

Eftersom meget ugjerne er fornummet, hvorledes adskillige store Misbrug, baade i Laugene, saavelsom og med Overflødighed i Klæder, Mad og drikke, og ellers i andre mangfoldige Maade i Kjøbenhavn og paa andre Steder her i Riget ere Tid efter Anden indbragte og øvede, tvertimod Kongens Hr. Farfaders og Hr. Faders Reces og Forordninger, hvorved ikke aleeneste Gud høiligen fortørnes, men endogsaa ved saadanne onde Sædvaner Anledning gives til grove Synder og Laster, og endelig til Undersaaternes største Ruin og Forderv: da haver Kongen af en christelig Forsorg for Guds Vrede betimeligen at forekomme, og af en faderlig Omhu for Sine kjære og tro Undersaaters egen Nytte og Velstand været forarsaget, efter andre velbeskikkede Landes og Rigers berømmelige Anordninger, en vis og tjenlig Politie baade i Kjøbstæderne og paa Landet at lade indrette; til hvilken Ende er forordnet visse

²³⁶ En samlet oversikt finnes i Tamm 2008

Commissarier, som Saadant med Flid skulle foretage, og Tid efter Anden visse Forordninger til Allernaadigst Ratification opsætte, der siden i Trykken udgaae. Da som Kongen noksom af fremfarne Tider og af daglig Erfarenhed har fornummet, at ihvorvel Regenterne kunne have en god og naadig Intention for deres Undersaatters Bedste og Gavn, saa hænder det sig dog ofte dessverre, at Endeel Vankundighed, i det de ikke forstaae deres eget Gavn, Endeel af Begjerlighed for en ringe og uvillig Interesse, snarere inclinere til det Værste og dem selv skadeligt, og mere lade sig indtage af onde Affecter, end at følge det Gode, og i Gjærningen bevise den Lydighed, som ærekyære og tro Undersaatter er deres Herre og Konge skyldige: da, som Kongens Tanker ved dette Verk fornemmelig sigter til Guds Æres Forfremmelse, og det gemeene Bedste, og noksom er forsikret om det heele Præsteskabs Iver og Nidkjærhed for at udrydde det Onde af Menigheden, og formane Alle og Enhver til at erindre sig om deres allerunderdanigste Pligt og Skyldighed.²³⁷

Med dette ble innbyggerne informert om at kongen hadde nedsatt en kommisjon som hadde i oppgave å utarbeide en samlet politiordning for hele riket, og de fikk vite hvorfor det var behov for å gå til et slikt skritt. Christian V viste til at de recesser og forordninger som hans far og farfar hadde vedtatt, ikke ble etterfulgt. Særlig var kongen bekymret over «misbruk» i laugene og «Overflødighet i Klæder, Mad og drikke». Hvilke intensjoner ble dette formidlet med?

Laugsvesenet var en gammel ordning som hadde som formål å sikre håndverkere monopol og beskytte dem mot konkurranse fra utenforstående. Laugene sikret mestrene enerett til å utøve de ulike håndverksfag, fastsatte pris på produkter, og de bestemte antallet svenner og lærlinger samt hvilke opptaksvilkår som skulle gjelde.²³⁸ For enevoldsstaten var laugene problematiske, da deres virksomhet var så autonom at den kunne underminere kongens politiske og økonomiske makt. Christian Vs forfedre hadde gjentatte ganger forsøkt å regulere laugene, blant annet ved å beslutte at prisen på håndverksproduktene skulle godkjennes av bystyrene.²³⁹ Verken Christian IV eller

²³⁷ Reskript av 20. mars 1682

²³⁸ Koch 1982: 47

²³⁹ Se for eksempel Forordning om håndværksdrenge og svende av 10.12.1621, i Tamm 2008

Fredrik III hadde lyktes i å minimere laugenes autonomi, og derfor bestemte Christian V at økt kontroll over laugene skulle være et overordnet mål for en ny politiordning. Politikommisjonen foreslo å oppheve laugene, og i desember 1681 og mai 1682 utstedte kongen to forordninger som begrenset laugenes selvstyre og påla magistraten en kontrollfunksjon.²⁴⁰

Det var ikke bare laugenes egenrådighet som bekymret kongen. Han ville også ha slutt på «Overflødighet i Klæder, Mad og drikke». Forbud mot overforbruk av klær, mat, drikke og diverse luksusvarer hadde blitt utstedt med jevne mellomrom tilbake til 1500-tallet. Gjennom såkalte «luksusforordninger» regulerte kongemakten hvilke typer klær folk av ulik rang hadde tillatelse til å bære, hvordan bryllup, begravelser og andre gjestebud skulle organiseres, og hva slags mat og drikke man hadde lov til å by på.²⁴¹ Forordningene innebar en ekstrem detaljregulering av hva som kunne selges, kjøpes og konsumeres, og besto blant annet i bestemmelser om hva slags type silkestoffer man kunne bære, hvilke type bakevarer man fikk by på i bryllup, og hvilke typer kister folk av ulik rang kunne gravlegges i.

Christian Vs bekymring over laugenes egenrådighet og innbyggernes overforbruk kan tolkes som uttrykk for en merkantilistisk økonomisk rasjonalitet.²⁴² Etter reformasjonen ble statsstyring gjort til gjenstand for teoretisk oppmerksomhet, og utover 16- og 1700-tallet ble det blant annet utarbeidet instruksjer som veiledet monarkene i deres økonomiske politikk. Ifølge disse instruksene skulle statens økonomi styrkes gjennom at kongemakten drev utstrakt kontroll av all produksjon, salg og forbruk. Merkantilismens teoretikere betraktet økonomi som et nullsumspill hvor

²⁴⁰ Koch 1982: 52-53

²⁴¹ Eksempler er Recess av 31.05.1586 om «Hvorledes man skal Forholde sig med Bryllupper blandt Adelen»; Forordning av 12.10.1617 om «Unyttig Bekostning, som sker ved Bryllupper, Begravelser, Guld- og Sølvsmykker, Ædelstene og Perler»; Forordning av 01.05.1618 om «Guld- og Sølvsnore, Stifter med Ædelstene og Sengeklæder»; forordning av 16.06.1642 om «Førhindring af Luksus ved Bryllupper», alle i Tamm 2008

²⁴² Det var Adam Smith som etablerte betegnelsen «merkantilisme» i sin kritikk av den rådende økonomiske og politiske ideologi. Smith 1905 (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*

alle stater sto i konstant innbyrdes konkurranse om å sikre seg et begrenset antall økonomiske goder. Målet var å importere mindre enn man eksporterte.²⁴³ Høy import av bearbeidede varer, som for eksempel smykker av gull eller klær av silke, ville undergrave statsøkonomien, føre til folkets «Ruin og Forderv» og svekke kongedømmets styrke vis a vis andre kongedømmer. Ifølge Christian V var ikke folk i stand til å ivareta sitt eget «Bedste og Gavn», enten fordi de ikke visste bedre eller fordi de lot seg friste av «Begjerlighed» og «onde Affecter». På samme måte som en husfar måtte sørge for balanse i sitt husholds økonomi, måtte Christian V «af en faderlig Omhu for Sine kjære og tro Undersaatter» sørge for en «god Politie» som skulle gagne deres «Nytte og Velstand».

Det merkantilistiske styringsrasjonalet ble ledsaget av en lutheransk-absolutistisk legitimering. Innbyggernes «onde Sædvaner ... grove Synder og Laster» gjorde at «Gud høiligen fortørnes». Den eneveldige kongen var innsatt av Gud og dermed det symbolske bindeledd mellom Gud og folket. Det var kongens ansvar at hans innbyggere oppførte seg i tråd med Guds bud. Derfor var det av «christelig Forsorg» med mål om å forebygge «Guds Vrede», strengt nødvendig at kongen sørget for «en vis og tjenlig Politie baade i Kjøbstæderne og paa Landet». Som Guds representant på jorden var kongen ansvarlig for alle undersåtters sjelefrelse. Derfor ville kongen få på plass en bedre politiordning, og «ved dette Verk» siktet han mot «Guds Æres Forfremmelse».

Ni måneder senere, den 12. desember 1682, ble Claus Rasch utnevnt til politimester. Politimesteren skulle påse at alle kongens politiforordninger ble etterlevd, i København og i resten av riket. Opprettelsen av et politimesterembete kan tolkes som uttrykk for at kongen ikke var fornøyd med magistratenes evne til å kontrollere at byenes innbyggere rettet seg etter kongens forordninger. Christian V trengte en embetsmann

²⁴³ Sandmo 2011: *Economics evolving : a history of economic thought*

som var en «ærekiær og Troe Tiener», og som «uden nogen foregaaende Dom, Process eller Rettergang» og «uden nogen Persohns eller Stands anseelse», kunne irettesette og straffe dem som ikke rettet seg etter kongens forordninger.²⁴⁴ Ved å opprette et politimesterembete utfordret kongen laugenes og borgerskapets autonomi, og han sikret seg en tjener som dessuten kunne kontrollere at magistraten styrte i tråd med kongens forordninger og uten for tette bånd til borgerskap eller laug. Men, magistraten var også en del av embetsverket, og det nye embetet innebar derfor en potensiell konflikt. Kongens anmodning om at politimesteren måtte tilstrebe å «lewe i god Eenighed og fortroelighed med Magistraten», viser at kongen var bevisst på ordningens potensial for konflikt.

Denne tolkningen av hva slags interesser og intensjoner som lå bak etableringen av et politimesterembete i København i 1682 minner mye om det fenomenet Foucault beskriver som et coup d'État. En konge med absolutt makt innførte et nytt embete som virkemiddel for direkte styring av innbyggerne. En politioordning som var underlagt kongemaktens administrative styringsrett, og som ble håndhevet av politimesteren som kongens tro tjener, skulle gi suverenen økt kontroll over byene. Det var kongen som tok initiativ, og kongen som hadde det siste ord. Imidlertid er ikke bildet like entydig når det gjaldt etableringen av politimesterembeter i Trondheim i 1686 og Bergen i 1692.

3.3.2 Eller et initiativ nedenfra?

Politimesterembetet i Trondheim ble ikke opprettet på suverenens initiativ. Analysen av forhandlingene viser at det var borgerskapet som ba om et slikt embete, og at verken magistraten, sentraladministrasjonen eller kongen i utgangspunktet ivret for en slik løsning. Det var først etter gjentatte oppfordringer fra borgerskapet at de til slutt ga sin tilslutning. Borgerskapet appellerte til kongens gunst ved å argumentere for at kongens politiforordninger ikke ble etterlevd og at «ingen Politie Retteligen [var] i Agt tagit».

²⁴⁴ Instruks av 23. Juni 1683

Det var etter deres mening behov for en politimester som kjente byen godt og som visste hvem som brøt med kongens forordninger og derfor skadet byens interesser. Borgerskapets definisjon av byens interesser dreide seg først og fremst om å sikre deres egne økonomiske interesser, og disse var ikke nødvendigvis overensstemmende med kongens og sentraladministrasjonens interesser. Gjennom nedsettelsen av en kommisjon for en ny politiordning og ved opprettelsen av et politimesterembete i København fire år tidligere hadde kongen vist vilje til å svekke laugenes og borgerskapets autonomi. Hvorfor ba Trondheims borgere om et embete som potensielt kunne brukes til å svekke deres interesser?

Borgernes bønn om en politimester i 1685 må forstås i lys av en lengre forhistorie med konflikt mellom borgerskap og magistrat. I forbindelse med revisjon av byens regnskaper i 1660- og 70-årene måtte det i flere tilfeller nedsettes kommisjoner som skulle avklare tvister mellom magistraten og borgerskapet. Tvistene gikk ut på at borgerskapet mistenkte magistraten for økonomisk mislighold og for å bruke sine embeter til å fremme private interesser. Sogner tolker stridighetene som en konsekvens av at «magistratens medlemmer vis[te] tegn til å ville endre seg i retning av å bli embetsmenn» som vektet sine egne og statens interesser fremfor borgerskapets interesser.²⁴⁵ Borgerskapets supplikker til kongen i 1685 viser at striden mellom dem og magistraten fortsatt ikke var løst. Nok en gang ble magistraten anklaget for ikke å ivareta byens interesser, og nok en gang ba borgerne om at det skulle nedsettes en kommisjon som reviderte byens regnskaper. Videre krevde de at antallet magistratsmedlemmer ble redusert. Selv om drøye 70 borgere underskrev supplikken, var det imidlertid ikke et samlet borgerskap som stilte seg bak. Sogner påpeker at byens rikeste kjøpmenn ikke hadde signert supplikken, og mener at den derfor kan tolkes som uttrykk for «en fraksjonsstrid blant byens kjøpmenn – mange små mot få store».²⁴⁶

²⁴⁵ Sogner 1962: 267

²⁴⁶ Sogner 1962: 274

Byens yngre generasjon borgere ville sikre seg lik tilgang til markedet, og de vendte seg til kongen for å få igjennom sine krav.

I lys av dette kan borgernes bønn om at en av deres egne ble utpekt som politimester forstås som uttrykk for en intensjon om å sikre seg en medsammensvoren i en maktkamp mot magistraten på den ene siden og de sterkeste borgerne på den andre. Ifølge Supphellen var det neppe tilfeldig at valget falt på Peder Paulsen. Allerede i 1680 hadde Peder Paulsen tatt initiativ til en deling av handelen mellom borgerne, og i 1683 sendte han et nytt brev der han understreket behovet for en bedre «politie», enighet og stabilitet innen byens handel. Kongen ga sin støtte til handelsinndelingen og den 20. mars 1686 fikk den nyinnsatte politimester Paulsen og et «politikollegium» bestående av fire borgere i oppgave å føre tilsyn med at ingen handlet uten tillatelse eller plassering i systemet.²⁴⁷

Magistraten ivret ikke for et politimesterembete. Tvert imot mente de at de hadde iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre en god politi, og deres støtte til borgerskapets ønske om et politimesterembete kom motvillig og med en forutsetning om at borgerskapet selv måtte bekoste lønn til vedkommende. Det måtte gjentatte anmodninger til før kongen til slutt imøtekom Trondheimborgernes ønske. Det er uvisst om dette skyldtes naturlig treghet i systemet, eller om det er et tegn på at kongen og sentralmyndighetene i utgangspunktet ikke var positivt innstilt til borgerskapets forslag. En faktor som må ha spilt inn er at kongen allerede hadde en politimester som ifølge kongens instruks hadde myndighet i hele riket.²⁴⁸ Raschs myndighet var kanskje ikke tiltenkt å gjelde i Norge, men det faktum at han hadde instruksjonsmyndighet over alle andre danske kjøpsteder gir et signal om at kongen hadde sett for seg at én

²⁴⁷ Supphellen 1986: 36-37

²⁴⁸ Ifølge instruks av 23. juni 1683, punkt 3: ”Udj de andre Kiøbstæder, skal Byefogderne med alt det, som foreskrewet staaer, have opsiun, og saawit dette angaaer, staae under hans ordre, til hvilcken ende hand og flittig med dennem og de med hannem om alt hwis i saa maade forefalde kand, skal conferere, og hawer hand dennem behørige instruxer at giwe, hworefter de sig under deres bestillings fortabelse og anden wilkaarlig straf skulle rette og forholde; Skulle Byefogderne paa een eller anden steds ey dertil befindes beqwemme eller og forsommelige til at efterkomme hwis dennem i saa maader befales, skal hand os det allerunderdanigst tilkiendegiwe, at andre dertil i de udøgtiges sted kand worde beskicket.”

politimester var nok. Det er derfor grunn til å tro at kongen måtte ta stilling til hvorvidt et politimesterembete i Trondheim skulle ha samme riksdekkende myndighet som det danske politimesterembetet, og at han dessuten ville avvente kommisjonens arbeid med å utforme en samlet politiordning for Danmark og Norge. Det skulle imidlertid vise seg at kommisjonen ikke arbeidet så raskt som kongen ønsket, og at kongens rådgivere anbefalte tilslutning til borgerskapets krav. Da Peder Paulsen ble utnevnt til politimester den 6. mars 1686 var hans mandat begrenset til Trondheim by, og få år senere opprettet kongen enda et politimesterembete i en annen norsk by.

Den 12. mars 1692 erklærte Christian V at Henrich Blat skulle være politimester i Bergen. På kongens vegne skulle han forebygge, avdekke og hindre alt som kunne skade kongehusets gagn og beste, og særlig skulle han påse at alle kongens — både fortidige og fremtidige — forordninger om politien ble overholdt:

G. a. v. [Gjør alle vitterligt] at vj allernaadigst haver beskicket og forordnet saa og hermed beskikker og forordner Henrich Blat til at være Politimester udj vor Kiøbstad Bergen; Thj skal hand være Os, som sin Absolut og Souverain arve Konge og Herre, huld og tro, voris og voris Kongl. Arvehusets gafn og beste søge, vide og Ramme, skade og forderf af yderste magt, efne og formue hindre, forekomme og afværge; I særdelished skal hand i agt tage og holde over, at alle voris forordninger, som om Politien allerede udgangne ere, eller herefter utgaa kunde, i tilbørlig observantz vorder holdne, og ellers med Voris Amtmand og Præsident der, sammesteds flittig Conferere om hvis til en god Politie der paa steden at indrette og underholde, kunde fornøden eragtis, og Os derom tillige med dennem, sin allerunderdanigste skriftlig relation og betenkende til videre Voris allernaadigste resolution tid efter anden, ligesom noget forfalder, tilskicke, og hvis Vi derpaa allernaadigst resolverer strax og uden nogen persons anseelse iverkstilles (hvorudj saavelsom ij alle andre maader hand sig saaledis, som det en Ærekieer Politimester og tro underdanig, ere og vel anstaar, tilbørligen skal skicke og forholde, og hand agter at ansvare og bekiendt være, effter dend Eed hand Os derpaa allerunderdanigst gjort og aflagt haver), for hvilken hans Tieniste Vj allernaadigst haver bevilget, at hand maa nyde til aarlig løn og befording 300 Rdr, af Bergen Byis Accise, som hannem rigtigen skal betalís; dog først at angaa hver dend tid

at Indbyggerne, effter Vorris allernaadigst gjør, de anordning herrer for at deris betaling for deris Eiendoms grunder og pladser, som de i dend af brendt District til dend nye alminding og dend nye Strandgaade afstaar, saa og at hvis Vj derforuden til een deel Bol og Verkers forfærdigelse og anden deslige bekostning allernaadigst haver henlagt, er bleven betalt og saaledis Continuere, indtil Vj anderledis der, om tilsigendis Vorder; hvorefter de vedkommende sig allerunderdanigst haver at rette, ey giørendis hannem derudi hinder eller forfang i nogen maade under Vor hyldest og Naade.²⁴⁹

Blat fikk instruks om å «flittig Conferere» med kongens amtmann og president om hvilke grep som måtte tas for å skape og opprettholde «en god politi» i byen. Dessuten ble han pålagt å holde kongen orientert og innhente hans resolusjon, hvorpå kongens vilje skulle iverksettes «strax og uden nogen persons anseelse». I stedet for å overlate til magistraten og borgerskapet å finne ut av hvordan politimesteren skulle lønnes, slik han hadde gjort da han utnevnte Paulsen seks år tidligere, bestemte kongen at Blat skulle ha 300 riksdaler fra byens aksise i årslønn.²⁵⁰

I likhet med Fossen & Ertresvaag finner jeg ingen kilder som opplyser om hvem som tok initiativ til opprettelsen av et politimesterembete i Bergen.²⁵¹ Fravær av supplikker eller andre skriftlige henvendelser fra stiftamtmann, magistrat eller borgerskap i forkant av utnevnelsen kan tyde på at initiativet kom fra kongen eller hans sentraladministrasjon. På den annen side kan vi ikke utelukke at initiativet kan ha kommet fra aktører i Bergen, og at eventuelle kilder som kunne fortelle om et slikt initiativ er gått tapt. Ved å sammenligne innholdet i de to utnevnelsene, kan vi i det minste fastslå at utnevnelsen av Blat er skrevet av en mer detaljstyrende konge enn utnevnelsen av Paulsen. Bergens politimester ble i sterkere grad fremstilt som en embetsmann som skulle ivareta kongemaktens interesser i byen, og borgerskapets

²⁴⁹ Brev datert 12. Mars 1692, Bestalling av Henrik Blat som politimester i Bergen, i Norske Riksarkivet, Danske kanselli, Norske åpne brev

²⁵⁰ Aksise var en innførselstoll på forbruksvarer som byenes tollmestre krevde inn, og som magistraten forvaltet på vegne av statskassen. «Aksise» i Fladby, Imsen & Winge 1990: 11

²⁵¹ Fossen & Ertresvaag 1992: 34

interesser i embetet er ikke vektlagt slik de ble ved utnevnelsen av politimesterembetet i Trondheim seks år tidligere.

Ifølge Fossen & Ertresvaag sa utnevnelsesbrevet «intet om hvilke konkrete saksområder som falt inn under Blats kompetanse», og «det [ble] ikke ... foretatt noen kompetansemessig grenseoppgang i forhold til de embetsmenn og embetsorganer byen allerede hadde».²⁵² Helt udefinert var det imidlertid ikke. Kongen påla Blat å konferere med amtmannen og magistratens president, og han skulle innhente kongens resolusjon dersom det var uenighet. Når det gjaldt hvilket saksområde som falt inn under politimesterens kompetanseområde, ble dette beskrevet som å påse at «alle voris forordninger, som om Politien allerede udgangne ere, eller herefter utgaa» ble etterlevd. I 1692, da han utnevnte Blat til politimester i Bergen, var kongen fortsatt fast bestemt på å få utarbeidet og trykket en samlet politianordning. Senest i 1691 hadde Christian V utstedt et reskript til kansellikollegiet med en spesifisering over hva slags saker som skulle inkluderes i denne politiorningen, og en påpekning om behovet for «at en velskikket PolitieOrdning jo før jo heller bliver indrettet, og i Kongens Riger introduceret».²⁵³

En knapp måned senere utstedte kongen en instruks for politimesteren i Danmark. Instruksen av 5. september 1691, som blir kalt den «Lille Politiforordning», påla politimesteren å kontrollere det meste som foregikk i byenes offentlige rom.²⁵⁴ Ifølge denne instruksen skulle politimesteren slå ned på alle krenkelser av den evangelisk-lutherske religion, han skulle overvåke at helligdager ble respektert, forebygge aktivitet som stred mot ærbarhet og folkeskikk (bordeller, løsgjengeri, hasardspill, fyrverkeri osv), holde oppsikt med fremmede, jøder og sigøynere, forebygge unødvendig luksus ved bryllup, gjestebud, barsler og begravelser, kontrollere laugene og alt kjøp og salg,

²⁵² Fossen & Ertresvaag 1992: 41

²⁵³ Reskript av 7. Februar 1691

²⁵⁴ Stevnsborg 2010: 17

se til at gater og vannvesen var i forsvarlig stand, og holde oppsikt med byens veker- og brannordning.²⁵⁵ Instruksen gjaldt «Vores Politimester i Vort Rige Danmark», og den var altså ikke myntet på politimestrene i Trondheim og Bergen.

I påvente av en samlet politiordning måtte Paulsen og Blat sette seg inn i alle tidligere forordninger som Christian V og hans to forgjengere hadde utstedt angående «politien». Ingen av dem lyktes særlig godt med å utøve sitt embete, og begge ble motarbeidet og kritisert av både borgerskap og magistrat. Særlig skapte politimestrenes inngrep i handelen konflikt. Borgere som ble kontrollert og straffet anklaget politimesteren for å tjene egne eller en tredjeparts interesser, mens magistraten klaget på at politimesteren la seg opp i saker som lå under magistratens gebet. Dessuten ble de begge kritisert for å oppholde seg i København i lange perioder og derved forsømme sitt embete. Begge opplevde at borgerskap og magistrat nektet å betale dem lønn med begrunnelsen at politimesteren ikke hadde gjort seg den fortjent. Klager ble sendt til kongen i København, og kongen måtte nedsette kommisjoner som skulle vurdere om det var hold i klagen. Ifølge Trondheimsborgerne var det «en u-lychelig Dag og Tiid for denne fattige Bye, da Endeel af Borgerskabet lod sig Overthale at begiere Peder Paulsen till at være Politimester udj Trundheimb». Politimesteren hadde ikke innfridd borgerskapets forventninger, men tvert imot brutt alle sine løfter, påført dem økonomisk ruin og ellers gjort byen «gandske liden eller ingen tjeneste».²⁵⁶ I Bergen klaget magistraten over at politimesteren kom med befalinger som var i strid med magistratens, og over at politimesteren blandet seg inn i magistratens kontroll av mål og vekt i handelen.²⁵⁷ Kongen nedsatte en kommisjon som skulle undersøke stridighetene, og i et reskript av 23. september 1699 ble Blat pålagt å «ei falde ind i Magistratens Forretninger».²⁵⁸

²⁵⁵ Instruks av 5. september 1691

²⁵⁶ Supphellen 1986: 38-39

²⁵⁷ Fossen & Ertresvaag 1992: 43

²⁵⁸ Reskript av 23. September 1699

Da Blat og Paulsen søkte Frederik IV om fornyelse av sine embeter etter Christian Vs død i 1699, var det bare Blat som fikk kongens velsignelse. Politimesterembetet i Trondheim ble nedlagt og magistraten overtok ansvaret for byens «politie» i de neste femti årene. Den 6. sept. 1701 søkte imidlertid Blat om avskjed grunnet «tilstundende Alderdom og andere besværligheder».²⁵⁹ Samme dag sendte rådmann Claus Fasting en søknad til kongen om å bli utnevnt som ny politimester i Bergen. I søknaden viste han til at det hadde vært så «stoer U-enighed og Trette» mellom magistraten og politimester Blat at det «ey er at forvente at Politie-Wesenet kand komme udj dend rette Skik som det burde», men at han selv som var «et Lem af Magistraten» lettere kunne samarbeide med magistraten om «hvis udj Politie-Wæsenet forefalder».²⁶⁰ Den 26. november 1701 ble Fasting utnevnt til ny politimester i Bergen.²⁶¹

Mens det første danske politimesterembetet kom etter initiativ ovenfra, var det et initiativ nedenfra som resulterte i det første norske politimesterembetet. Da det tredje embetet ble opprettet i Bergen noen år senere var det fulgt av tydeligere krav fra kongens side. Politimestrene havnet i skuddlinjen for ulike aktører som kjempet om det samme mål, nemlig kontroll over byen.

3.4 Konklusjon

På 1500-tallet ble politibegrepet tatt i bruk som en betegnelse på verdslig styring og en ordnet tilstand. Fram til 1643 ble politi brukt om alle forhold som kongemakten hadde interesse av å styre, i motsetning til de forhold som det tillå kirken å styre. Denne delingen ser ut til å ha blitt holdt ved hevd inntil innføringen av den eneveldige styringsform i 1660, da det ble nedsatt kommisjoner som fikk i oppgave å kodifisere det dansk-norske lovverket. I april 1680 besluttet kongen at politien skulle skilles fra

²⁵⁹ Brev fra Blat til kongen datert 6. september 1701, i Norske Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

²⁶⁰ Brev fra Fasting til kongen datert 6. september 1701, i Norske Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

²⁶¹ Bestalling av Claus Fasting som politimester i Bergen, i Wessel Berg bind 1: 287

justisen. Året etter opprettet han en kommisjon som skulle utarbeide en samlet politiordeining, og i 1685 ble norske amtmenn og magistrater pålagt å bidra til arbeidet.

Gjennom å skille politien ut fra justisen sikret kongemakten seg en administrativ styringskanal som var direkte og legitimert utelukkende i suverenens styringsrett. Skillet ble begrunnet med at politien omhandlet de foranderlige samfunnsforhold som ikke kunne reguleres en gang for alle gjennom lov, i motsetning til justisen som gjaldt de allmenne og varige forhold som kunne legitimeres i Guds bud og rettferdighetens prinsipper. Definisjonen av politien som et foranderlig domene må forstås i lys av forholdet mellom staten og byene. Politien var gjenstand for forhandlinger mellom kongemakt, magistrat og borgerskap. Det var store forskjeller fra by til by når det gjaldt hvilke handelsprivilegier borgerskapet nøt godt av, hva slags skatt- og tollordninger som gjaldt, og hvordan det lokale selvstyret var organisert, og følgelig var politien ikke en konstant materie. Dermed kom politi til å betegne de foranderlige – det vil si tids- og stedsspesifikke – samfunnsforhold, som ifølge kongens reskript i 1680, og ifølge fortalen i NL 1687, skulle reguleres administrativt og samles i en egen ordning.

Det var i denne konteksten at kongen tok initiativ til å opprette et politimesterembete, og initiativet ble fattet med legitimitet i absolutistiske, merkantilistiske og lutheranske verdier. I den absolutistiske styremåte var all makt legemliggjort i én person som gjorde krav på uinnskrenket velde over en gitt befolkning i et gitt territorium, noe som forutsatte at suverenen disiplinerte den enkelte borger. Dette kunne oppnås gjennom intensiv lovregulering og utbyggelse av et embetsmannsapparat som skulle påse at kongens lover ble etterlevd. Den absolutistiske styringsrasjonalitet ble ledsaget av en merkantilistisk økonomisk logikk, som gikk ut på at staten nøye regulerte vareproduksjon, handel og forbruk for å sikre at man samlet sett ikke importerte mer enn man eksporterte. Overdrevet forbruk og brudd på næringslivets monopoler og privilegier ble ansett som skadelig for staten og enkeltmenneskene. Det kunne dessuten påkalle Guds vrede. Som innsatt av Gud var den eneveldige monarken en garantist for en god lutheransk orden, og politi angikk derfor også religiøse forhold.

Med politimesterembetet sikret kongemakten seg en representant som kunne utfordre de tradisjonelle maktposisjoner i byene. Politimesteren skulle påtale alle handlinger som var i strid med den orden som kongen ønsket, uavhengig av hvem som begikk handlingene. Dersom magistraten hadde for tette bånd til laug og borgerskap, skulle politimesteren gripe inn, og borgere og håndverkere som drev sin virksomhet i strid med kongens forordning skulle straffes. Kongen var imidlertid ikke alene om å se politimesterembetet som et virkemiddel for å sikre økt kontroll over byen. Også borgerskapet ønsket seg et slikt embete, da de hadde forhåpninger om at det kunne beskytte og fremme deres økonomiske interesser. Borgerskapets forventninger ble imidlertid ikke innfridd, og magistraten opplevde politimesteren som et fremmedelement som tråkket inn i deres myndighetsområde. I mangel av et klart regelverk måtte kongen megle mellom partene, og i det lange løp førte konfliktene til at kongens maktposisjon ble styrket på bekostning av borgerskapets og magistratens.

4. Politi som yrke, myndighet og rett (1701-1745)

Den 24. januar 1710 fikk Bergen, som første norske by, en egen politianordning. Ifølge Fossen & Ertresvaag hadde politianordningen et dobbelt formål: «...å klargjøre politimesterens kompetansefelt og samtidig foreta en grenseoppgang mellom de oppgavene som tilkom ham og myndighetsområdet til byens eldre embetsstillinger og forvaltningsorganer».²⁶² Denne politianordningen skulle ifølge Fossen & Ertresvaag komme til å fungere som et «mønster for tilsvarende forordninger utover 1700-tallet i de andre norske byene.»²⁶³

I dette kapittelet skal politianordningene som ble utstedt i perioden 1701-1745 analyseres, med mål om å finne ut hvorvidt de innebar en reform av politi. Førte politianordningene til en endret politibegripelse, og hva slags politikk var politianordningene uttrykk for? Kapittelet starter med en dybdeanalyse av *Anordning om Politiens Administration i Bergen* av 24. januar 1710 med fokus på begrepsbruk og argumentasjon (4.1). Så gjøres et tilbakeblikk for å undersøke hvilke konvensjoner som var blitt etablert med politianordningen for København av 1701 (4.2). Deretter går vi tilbake til Bergen og undersøker hvilke interesser og visjoner som var i spill i forhandlingene om en politianordning. Vi skal også undersøke hvorvidt etterfølgende politianordninger for øvrige norske byer (1738) og Christiania (1745) videreførte eller brøt med de konvensjoner som var blitt etablert med politianordningene av 1701 og 1710 (4.3). Kapittelet avsluttes med en oppsummerende drøfting av hva slags politibegripelse, politikk og rasjonaliteter politianordningene kan leses som uttrykk for (4.4).

²⁶² Fossen & Ertresvaag 1992: 64

²⁶³ Fossen & Ertresvaag 1992: 63

4.1 Anordning om Politiens Administration i Bergen (1710)

I 1710 var Bergen eneste norske by med et politimesterembete. Etter at Fredrik IV av slo Peder Paulsens søknad om fornyet tillit i 1701, var det Trondheims magistrat som ivaretok alt som angikk byens «politie». Ifølge Supphellen var det «ingen som ønsket seg en politimester tilbake. Til det knyttet det seg for mange dårlige erfaringer og vonde følelser».²⁶⁴ I Bergen var Claus Fasing både borgermester og politimester, men det forhindret ikke at det stadig oppsto konflikter mellom ham og byens borgerskap representert ved de 16 elegerte menn.²⁶⁵ Allerede i 1704 etterlyste Fasting en kongelig instruks for sitt embete, men det tok tid før hans ønske ble innfridd.

Frederik IVs *Anordning om Politiens Administration i Bergen* av 24. januar 1710 er delt i to deler, kalt poster. Den første posten handler om *Politiens Administration udi Almindelighed*, og den andre om *Politiens Administration i Særdeleshed*.²⁶⁶ Vi skal se nærmere på anordningens innhold med mål om å finne ut hvordan den definerte politi.

4.1.1 Om Politiens Administration udi Almindelighed

Posten om *Politiens Administration udi Almindelighed* inneholder 12 artikler som tar for seg ulike administrative og prosessuelle forhold som «politien» skulle innrettes etter. Den første artikkelen slår fast at politimesteren skal ha oppsyn med at alle forordninger «Politien vedkommende, som ham under Cancellie-Seglet blive tilskikkede», blir etterlevet av alle, «uden Persons Anseelse». Kanselliet var den eneviddige kongemaktens sentrale forvaltningsorgan som behandlet alle dansk-norske saker som angikk administrasjon, rettsvesen, kirke og skole. Politimesteren skulle altså

²⁶⁴ Supphellen 1986: 86

²⁶⁵ Ved innføringen av enevelde i 1660 ble borgerskapet fratatt eneretten til maktposisjoner i byforvaltningen. Borgerne mistet blant annet sin makt i byrådet da kongen endret navnet til magistrat og selv utpekte dens medlemmer. I 1697 gikk kongen med på å opprette et borgerorgan kalt de 16 elegerte menn som skulle velges av magistraten. Gjennom nye byprivilegier i 1702 fikk de 16 imidlertid anledning til å velge sine medlemmer blant byens borgerskap. Stadshauptmannen, borgervæpningens sjef, fungerte som formann for de 16. Fossen 1979: *Borgerskapets by : 1536-1800*: 362

²⁶⁶ Anordning av 24. januar 1710 Om politiens Administration i Bergen

påse at alle forordninger vedkommende «politien» ble håndhevet overfor alle som oppholdt seg i byen, uavhengig av hva slags posisjon de hadde.²⁶⁷

Under den første postens andre artikkel kan vi lese at det skal avholdes «Politie-Ret» på Bergen Rådstue hver mandag, hvor stiftamtmanden skal være «Præses» (rettens leder) og behandle «de ang. Politien forefaldne Sager» sammen med kommandanten på Bergenhus festning, en sjøoffiser, magistratspresidenten og én av de 16 «Byens Mænd». Rådstueskriveren skal føre protokoll og politimesteren skal «sitte i Rættten, saa længe Sagerne forestilles og ageres». Etter at partene har fremlagt sine beviser og synspunkter i saken, kan politimesteren «inden lukte Døre» fremlegge sine synspunkter i saken. Politimesteren skal så gå ut av rommet mens retten voterer.

Ifølge den tredje artikkelen kan politimesteren ansette «de fornødne Betiente», og disse skal tas i ed av politiretten og innskrives i dens protokoll. Politibetjentene skal rette seg etter politimesterens instruks, en instruks som skal forfattes av politimesteren og godkjennes av politiretten. Videre skal politibetjentene utstyres med et tegn, «nemlig en hvid Kiep med Byens Vaaben paa Enden» som de skal bære med seg og fremvise ved behov. Misbruk av dette tegnet skal straffes i henhold til Norske Lov 1687 artikkel 6-18-8 «paa deres Hals».

I den fjerde artikkelen står det at politimesteren kan idømme bøter opp til verdien av tre lodd sølv uten behandling i politiretten, men at han må innhente rettens godkjenning påfølgende rettsdag. Forseelser som straffes med bøter over tre lodd sølv skal behandles av politiretten. Alle bøter som ikke blir betalt innen «3 Solemærker [døgn]» skal utpantes. I henhold til den femte artikkelen skal alle bøter og konfiskasjoner leveres til representanten for de 16 elegeerte menn, og denne skal sammen med politimesteren være ansvarlig for bokføring av inntektene. Inntektene skal brukes til lønn til betjentene og driftskostnader, uten nærmere spesifisering. Politimesteren skal, i henhold til artikkel seks, føre en nøyaktig protokoll over «alt det,

²⁶⁷ Hva som er «Politien vedkommende» blir spesifisert i politianordningens andre post.

som forefalder, hans bestilling vedkommende, saavel hvis han selv som hans Betiente forrette». Protokollen skal nummereres og forsegles av stiftamtmanden, og når den er fullskrevet skal den leveres til politiretten.

I artikkel syv trekkes det en grense mellom politien og justisen: Politimesteren og hans betjenter skal, dersom de «fornemmer nogen Forseelse, som henhører til Justitien», bistå justismyndigheten [det vil si amtmannen og byfogden] med pågripelse dersom nødvendig, og henviser saken til det aktuelle «væretning» hvor saken skulle «forfølges og dømmes». Væretning var den domstol hvor saksøkte i henhold til loven hadde rett til å kreve at hans/hennes sak ble behandlet.²⁶⁸

Folket skulle vernes mot urimelig maktutøvelse fra politimesteren og hans betjenter, og i artikkel åtte gis de som opplever seg forurettet av «ubillige Bøders Paalæg, Arrest eller i andre Maader» rett til å klage dette inn for politiretten. Klageretten var imidlertid et tveegget sverd, for dersom retten fant at klagen var «uden billig Aarsag», skulle «Angiveren» straffes. I artikkel ni bestemmes det at politisakene kunne protokollføres på ustempelt papir, mens artikkel 10 bestemmer at prokuratorer (sakførere), med mindre retten selv ber om det, forbyr å føre saker for politiretten. Sistnevnte begrunnes med at prokuratorene vil «forlede og forvirre Sagerne til deres egen Profit», samt at politisaker er «af den Natur, at enhver har Forstand nok at sige ja eller nei til den Gierning, han beskyldes for». I henhold til artikkel 11 kan bøter over 30 lodd sølv innklages til overhoffretten. Endelig avsluttes politianordningens første post med artikkel 12, som fastslår at dersom det oppstår tvilstilfeller som ikke kan avgjøres med hjemmel i politiforordningen, skal kongen avgjøre ved resolusjon.

4.1.2 Om Politiens Administration i Særdeleshed

De 12 artiklene som utgjør politianordningens første post skaper et administrativt rammeverk for politimesterens embetsutførelse. I politianordningens andre post, om *Politiens Administration i Særdeleshed*, blir det som er «politien vedkommende»

²⁶⁸ «Væretning» i Fladby, Imsen & Winge 1990: 366-367

spesifisert. Posten er delt inn i 12 kapitler som omhandler de spesifikke samfunnsforhold som skulle overvåkes og kontrolleres av politimesteren og hans ansatte, og som skulle straffes med bøter, tvangsarbeid eller fengsel etter dom i politiretten.

Det første kapittelet heter «Udi geistlige Sager». Her gis politimesteren ansvar for å påse at det ikke blir utøvet noen fremmed eller forbudt religion i byen, og at alle barn skal døpes og oppdras i tråd med den lutheranske lære. Politimesteren skal også, i henhold til kapittel to om «Hellige-, Fæst- og Bede-Dage», påse at ingen arbeider på helligdager (artikkel 1 og 3) og at det ikke oppstår usømmelig atferd på gatene, ved skjenkestedene eller på kirkegården under gudstjenesten (artikkel 2 og 4). Det moralske tema videreføres i det tredje kapittelet som handler om «Ærbarhed og gode Sæder». Politimesteren skal «flittig efterforske, at intet mod Ærbarhed og Skikkelighed offentlig handles, især at ingen Horehuse holdes» (artikkel 1), og han skal påse at det ikke er samkvem med «ryggeløse Folk og Løsgjængere» og at folk forlater vertshusene senest klokken 10 om kvelden (artikkel 2). De som går «grassate Gang» (alkoholpåvirket utagerende atferd) med våpen i gatene skal arresteres, personer som er forkledte og ikke vil gi seg til kjenne skal forvises, og de som stjeler noe fra andre skal pågripes (artikkel 3). Politimesteren skal også påse at de som «af Vanartighed» kaster snø, vann, stein eller «Ureenlighed» på forbipasserende blir pågrepet (artikkel 4). Oppdager han «Skandskrift» (ondskapsfull og ærekrenkende omtale) eller annet som er egnet til å «forkleine» godt folks ære, skal han legge all sin flid i å etterforske og pågripe de skyldige og overlevere dem til byfogden (artikkel 5). Politimesteren kan dessuten bøtelegge tjenestefolk som viser «Modtvillighed, Utroskab og Skiødesløshed mod deres Hosbonde eller Huusmødre» (artikkel 6).

Det fjerde kapittelet omhandler «Fremmede og Løsgjængere», og i første artikkel står det at politimesteren skal påse at de som innlosjerer fremmede leverer en «Fortegnelse» over «Navn, Vilkaar og Condition, hvad de have at forrette, samt fra hvad Sted og Land de komme» til magistratspresidenten. De som driver handel eller håndverk uten borgerskap skal politimesteren stevne for politiretten (artikkel 2). Politimesteren skal

også påse at betlere og løsgjengere ikke tigger på gaten, og at de som ikke er krøplinger, lemlestet eller skrøpelige av alder blir henvist til tukthusene hvor de skal settes i arbeid (artikkel 3). Videre skal han påse at «Jøder ... som ei have Kgl. Bevilling her at opholde, boe og bygge, saa og Taterne og andre uchristne Personer» ikke får «omløbe og besvige [svindle] Folk» (artikkel 4). I henhold til kapittel fem «Om Skik og Orden», skal politimesteren påse at alle kongelige anordninger angående bryllup, barsler, begravelser, gjestebud, klesdrakt og rang blir etterlevet.

Mens de første fem kapitlene handler om moralske tema, handler de neste tre om inspeksjon og vedlikehold av det offentlige rom. I kapittel seks «Om Torve, Almindinger og Gader», pålegges politimesteren å ha oppsyn med at alle kongelige anordninger om det offentlige rom blir etterlevet (artikkel 1). «Dragerne, Flyttemænd og andre Arbeidsfolk» skal besørge renhold av det offentlige rom, og politimesteren skal påse at ulovlig forsøpling blir tiltalt for politiretten (artikkel 2). Han skal dessuten se til at gater, rennesteiner og fortau blir holdt rene og reparert (artikkel 3), og at det ikke oppføres bygninger med ildsted og skorstein for nære sjøbodene i Skude- og Sandvigen (artikkel 4). Tilsyn med at offentlige hus, veier og broer blir vedlikeholdt er også politimesterens ansvar (artikkel 5), og han skal påse at byens offentlige brønner, pumper og vannposter holdes rene (artikkel 6). Én til to ganger per år skal politimesteren innhente en tilstandsrapport om brønner og vannposter fra byens branndirektør og brannmestre. I kapittel syv «Om Havnen eller Vaagen», gis politimesteren ansvar for å ha oppsyn med at gatene holdes renslige (artikkel 1), at alle holder sitt fortau vedlike (artikkel 2), og at ingen bruker ild om bord i skipene som ligger til kai (artikkel 3).

I kapittel åtte om «Kiøb og Salg» introduseres økonomi og næringsvirksomhet som et tredje tema som angår politien. I henhold til første artikkel skal politimesteren «have flittig Opsyn» med at byens «Meglere, Pundere, Veiere og Maalere» utfører oppgavene sine på en korrekt måte. Minst én gang i halvåret skal politimesteren ha tilsyn med at redskaper for vekt og mål er korrekte (artikkel 2), og minst én gang i måneden skal han sammen med to utnevnte borgere kontrollere at alle som selger «Æde- og Drikke-

Varer» forholder seg til de takster som har blitt bestemt på rådstuen (artikkel 3). Politimesteren skal også «flittig lade inqvirere» forfalskning av gull, sølv eller tinn (artikkel 4), og han skal dessuten avverge «al skadelig Forprang» både innenfor og utenfor byen (artikkel 5).²⁶⁹ Ifølge kapittel 9 «Om Laugene» skal politimesteren påse at alle retter seg etter de gjeldende forordninger og laugsartikler.

I kapittel 10 «Om Brand og Vagt-Ordning» påpekes det at politimesteren skal ha «Direction» med at de anbefalte brannordninger blir etterkommet. Dette innebærer å påse at alle innbyggere «etterkommer sin Pligt», at brannredskapene er i tilbørlig stand, og at det fire ganger i året gjennomføres tilsyn med brannredskapene og eksersis med «de dertil forordnede Folk». Politianordningens siste kapittel (11) handler om «Reisende», og politimesteren gis her i oppgave å påse at det legges til rette for nødvendige skyssordninger til fastsatt takst både til lands og til vanns.

Det er et helt bysamfunn som favnes i politianordningen for Bergen av 1710. Gjennom dens detaljrikdom aner vi konturene av hva slags folk som oppholdt seg i byen, hvilke normer som gjaldt for akseptabel oppførsel, hvordan dens næringsliv var innrettet, og dens utfordringer med hensyn til trafikk, gater, bygninger, brann og vann. Politianordningen satte agendaen for byens politimesterembete, og både regelverket, politibetjentene og politiretten representerte i seg selv noe vesentlig nytt for Bergens befolkning.²⁷⁰

Ifølge Fossen & Ertresvaag hadde politianordningen for Bergen av 1710 «klare likhetspunkter med den noe eldre danske lovgivningen», men at den «så ubetinget også bøyde seg for særegne bergenske forhold».²⁷¹ På hvilke måter skilte Bergens politianordning seg fra den foregående danske politilovgivning?

²⁶⁹ Forprang vil si ulovlig oppkjøp eller salg av varer som etter loven skulle fallbys i byene på bestemte steder og tider, og disse reglene hadde til hensikt å monopolisere en større del av vareomsetningen til byene. «Forprang» i Fladby, Imsen & Winge 1990: 100

²⁷⁰ Ifølge Fossen & Ertresvaag hadde politimestrene i Bergen også før anordningen av 1710 ansatt betjenter, men dette var uformelle ordninger uten stillingsinstruks og uten noen fastsettelse av regelmessig godtgjørelse. Fossen & Ertresvaag 1992: 53

²⁷¹ Fossen & Ertresvaag 1992: 64

4.2 Tilbakeblikk (1701-1710)

I forrige kapittel så vi hvordan Christian V ville skille det som angikk «politien» fra det som angikk «justisen» ved å samle alt regelverk angående «politien» i en egen lovbok. Noen politihistorikere mener at Christian Vs lovnad om en allmenn politiorning ikke ble realisert før med politilovene av 1927 og 1936.²⁷² I samlingen *Kongelige Rescripter, Resolutioner og Collegial-Breve for Norge: i Tidsrummet 1660-1813* har Wessel-Berg anført følgende merknad i en fotnote til et reskript til politi- og kommerser-kollegiet i København av 17. juli 1711: «Nærværende Reskript er uden Tvivl den sidste Foranstaltning, der er gjort for at tilveiebringe den i Lovbogens Fortale omhandlede Politie-Ordnning, som aldrig kom i stand.»²⁷³

Dübeck viser til at det synes å være enighet om at politiorningen aldri ble realisert, men påpeker at «[d]er hersker derimod en vis uenighed om, hvorvidt man bevidst opgav planen eller fandt, at en omfattende enkeltlovgivning var tilstrækkelig til det praktiske retslivs tarv.»²⁷⁴ Det hele avhenger av hva man mente med betegnelsen «politiorning». I andre europeiske stater på slutten av 1600-tallet forekom politiorninger i to hovedformer: som en kompilasjon (en samling av alle gjeldende regler og forordninger som angikk politien) eller som en statutt (én forordning som samler og bygger på gammel rett, men som samtidig skaper ny rett). Dübeck argumenterer for at målet var én felles politiorning for Danmark-Norge, og at denne skulle ta form av en kompilasjon. I praksis skulle man imidlertid måtte klare seg med en rekke enkeltforordninger, da kompilasjonen aldri ble realisert.²⁷⁵

Hvor ulike var imidlertid disse enkeltforordningene? Var det slik at hver by hadde sin unike politiorning, eller delte de en form for felles orden? Vi skal se nærmere på

²⁷² Se blant annet Supphellen 1988: 161-162, Valen-Sendstad 1953

²⁷³ Reskript av 17. Juli 1711

²⁷⁴ Dübeck 1983: 146

²⁷⁵ Dübeck 1983: 160-165

politiforordningen av 1701 og sammenligne denne med politianordningen for Bergen av 1710.

4.2.1 Politiforordningen av 1701

Den 22. oktober 1701 utstedte Frederik IV en forordning «Om Politiens Administration», med opplysning om at denne forordningen «forny, forandrer og forbedrer Politiemesterens Instrux 5 Sept. 1691».²⁷⁶ Forordningen av 1701 blir av danske politihistorikere kalt «den store politiforordning», og den bygget altså videre på og erstattet politimesterinstruksen av 1691 som blir kalt «den lille politiforordning».²⁷⁷ Forordningen av 1701 er bygget etter samme lest som instruksen av 1691, men den inneholder flere punkter og mer detaljerte beskrivelser enn den foregående instruksen.

Politianordningen for Bergen av 1710 har en oppbygning som er tilnærmet identisk med den danske politiforordningen av 1701. Begge er inndelt i to poster: Den første heter *Om Politiens Administration udi Almindelighed* og inneholder 12 artikler, mens den andre heter *Om Politiens Administration i Særdeleshed*. Sistnevnte post inneholder 12 artikler i 1701-anordningen, mot 11 i 1710-anordningen. Også innholdsmessig er det stort samsvar mellom de to anordningene.

I den danske politiforordningen av 1701 inneholder Post 1 om *Politiens Administration udi Almindelighed* 12 artikler som tar for seg ulike administrative og prosessuelle forhold som «politien» skulle innrettes etter. Med noen få unntak er innholdet i de 12 artiklene likelydende som for politianordningen for Bergen av 1710. Unntakene består i hvilken ukedag politiretten skulle samles, hvilke representanter politiretten skulle ha og hvordan polititegnet skulle utformes. Politirett skulle avholdes hver tirsdag i København, mens man i Bergen satte politirett på mandager. I København var

²⁷⁶ Forordning av 22. oktober 1701

²⁷⁷ Tidligere omtalt i kapittel 3.2.2

polititegnet utformet som en hvit stokk med en hånd av messing i ene enden, mens det i Bergen var byens våpenskjold i messing som var festet til samme hvite stokk.

Den mest substansielle forskjellen mellom politianordningen for Bergen av 1710 og den danske anordningen av 1710 finner vi i post 1, artikkel 10. I politianordningen for Bergen handler denne artikkelen om et forbud mot bruk av prokuratorer i politisaker, mens i 1701- forordningen angår samme artikkel politiforordningens gyldighet utenfor København. Ingen steder i 1701-anordningen finner vi noe forbud mot bruk av prokuratorer i politisaker, så på dette området var Bergensanordningen nyskapende. Samme forbud ble videreført i senere danske og norske politianordninger.

I post 1, artikkel 10 i forordningen av 1701 kan vi lese at alle landets byfogder, herreds- og birkefogder skulle ha oppsyn med at politiforordningen ble etterlevd i resten av landet og at de ble pålagt å korrespondere hyppig med politimesteren i København. Dette kan tolkes som at politianordningen av 1701 var landsdekkende, en tolkning som finner støtte ved at anordningens tittel ikke er stedsspesifikk («Forordning om Politien Administration»). I politimesterinstruksen av 1691 var en lignende bestemmelse: «Udi de andre Kiøbstæder skal Byefogderne, og paa Landet Herrets- eller Birkefogderne, være Politiemesters Fuldmægtige, og pligtige være, under deres Bestillingers Fortabelse, hans skriftlige Ordres, saavit Politien vedkommer, at exequere, og skal magistraten i Kiøbstæderne, saavel som Amptmændene paa Landet, efter Anmodning, dennem ald Assistenz og Befordring bevise.»²⁷⁸ Går vi enda lenger tilbake i tid, til den instruks som ble gitt Københavns første politimester den 23. juni 1683, finner vi en bestemmelse om at byfogdene i alle landets kjøpsteder i saker som gjaldt politien skulle «staae under hans [politimesterens] ordre».²⁷⁹ Det synes altså å ha vært kongens intensjon å etablere en sentralisert politimyndighet styrt fra København - en ordning der alle fogder ellers i landet var underlagt politimesterens ordre i politisaker.

²⁷⁸ Instruction av 5. September 1691

²⁷⁹ Instruks av 23. Juni 1683

Politianordningen for Bergen inneholder ikke noen lignende bestemmelse, og vi finner ingen ting som tyder på at politianordningen var tiltenkt gyldighet utenfor byen. Tolkningen støttes av det faktum at anordningen er stedsbegrenset i sin tittel («Anordning om Politis Administration i Bergen»). I 1710 var Bergen den eneste norske byen med et politimesterembete. I andre norske kjøpsteder var det opp til magistraten og byfogden å påse at kongens politiforordninger ble overholdt, og disse var sannsynligvis ikke underlagt noe rapporteringsplikt til politimesteren i Bergen eller København.

Når det gjelder den andre posten, *Om Politis Administration i Særdeleshed*, finner vi også stort samsvar mellom 1701-anordningen og anordningen for Bergen av 1710. Begge anordninger er strukturert etter samme temaer. Først kommer fem kapitler om religiøse/moralske tema: 1) Geistlige saker, 2) Hellig-, fest og bededager, 3) Ærbarhet og gode seder, 4) Fremmede og løsgjengere, 5) Skikk og orden. Innholdet i disse kapitlene er stort sett identisk, men i de etterfølgende syv kapitlene som handler om kontroll av det offentlige rom, økonomi og næringsliv, brann-, vannvesen og reisende, skiller den bergenske politianordningen seg noe fra den danske. Forskjellene handler hovedsakelig om tilpasninger til lokal infrastruktur og stedsnavn, og mindre om at «statsmaktens sentraliserende og uniformerende bestrebelse ... brytes med lokale bestemmelser sprunget ut av de stedlige forhold» slik Fossen & Ertresvaag hevder.²⁸⁰ For eksempel handler 1701-forordningens artikkel seks «Om Torve» og artikkel syv «Om Gaderne», mens 1710-anordningens sjettede artikkel handler «Om Torve, Almindinger og Gader» og artikkel syv «Om Havnen eller Vaagen». Innholdet i de to kapitlene er ellers identisk, da de beskriver politimesterens ansvar for oppsyn med renhold og vedlikehold i det offentlige rom. Ser man forbi de forskjeller som skyldes tilpasning til lokal infrastruktur og stedsnavn, skulle politimesteren i Bergen ha nøyaktig samme ansvarsområde og myndighet som politimesteren i København (med unntak av den nevnte forskjellen i post 1, artikkel 10).

²⁸⁰ Fossen & Ertresvaag 1992: 64

I den grad anordningene for København og Bergen la opp til ulik praksis i myndighetsutøvelse gjaldt det forskjeller i lokalt bestemte ordninger som politimestrene hadde ansvar for å ha tilsyn med. For eksempel kunne privilegier som borgere og laug hadde forhandlet seg til hos kongen variere fra by til by. Dette var imidlertid forhold som lå utenfor politianordningen, som ble vedtatt uavhengig av den, og som derfor ikke kan brukes som argument for å definere politianordningene som lokale særordninger. For politimestrene i København og Bergen gjaldt det samme ansvars- og myndighetsprinsipp; å ha tilsyn med at næringslivet rettet seg etter de vedtatte privilegier. Også i dag, med et enhetlig statlig politi som er regulert av én og samme politilov, finner vi lignende lokale ordninger. I henhold til paragraf 14 i Politiloven av 1995 kan alle kommune- og bystyrever vedta politivedtekter som angir lokale regler for ro og orden, som for eksempel regler for vedlikehold av fortau, tilgrising, arrangementer, reklameskilt, ervervsvirksomhet på offentlig sted, tiggings osv.²⁸¹ Bestemmelsene i politivedtektene varierer fra sted til sted, men politiets myndighet og oppdrag (å påse at vedtektene etterleves) er identisk over hele landet.

Politianordningen for Bergen av 1710 var altså utformet etter samme lest som den danske politianordningen av 1701, og den avvok kun i ubetydelig grad fra form og innhold i denne. Derfor er det ikke grunnlag for å betegne politianordningen av 1710 som en innovasjon eller særordning i sin samtid. Tvert imot var den et produkt av sentralmaktens konsoliderende interesser. Gjennom å utforme politianordningen for Bergen etter samme form som den danske politiforordningen kunne kongemakten ivareta sin intensjon om en enhetlig politiordning for Danmark-Norge. I hvilken grad representerte politianordningene av 1701 og 1710 en reform av politi som begrep og styringsform?

²⁸¹ Politiloven av 1995, § 14

4.2.2 Politien konkretiseres

En systematisk gjennomgang av all bruk av ordet «politi» i politianordningen for Bergen av 1710 viser at «politi» hovedsakelig ble brukt som substantiv i maskulin form – som en politi/politien. Med politien siktet man til de konvensjonelle betydningene tilstand og regelverk. Det konvensjonelle meningsinnholdet kommer til uttrykk i politianordningenes kapitteloverskrifter *Politiens Administration udi Almindelighed* og *Politiens Administration i Særdeleshed*.

Begrepet «administrasjon» brukes i dag om ledelse, styre og forvaltning generelt, og om det løpende arbeid som utføres for å holde en organisasjon eller institusjon i funksjon spesielt.²⁸² Fra en slik forståelse kan uttrykket *politiens administration* lede tanken mot at man siktet til hvordan politi som organisasjon skulle styres. Uttrykket ble neppe forstått på samme måte på begynnelsen av 1700-tallet. Begrepet administrasjon har sitt etymologiske opphav i det latinske *administratio*, som betød tilsyn, forvaltning eller styre. Det synes altså å ha vært en nær meningsrelasjon mellom *administratio* og *politeia*, der *administratio* betegnet handlingen å styre eller ha tilsyn med noe generelt, mens *politeia* pekte mot by- eller statsforvaltning spesielt. Fra en slik begrepsforståelse er det ikke politien som organisasjon eller institusjon som skal administreres, men heller politien som et embete, en tilstand og et regelverk. Når man i politianordningene brukte uttrykket *Politiens Administration udi Almindelighed*, så siktet man til hvordan man skulle innrette et embete organisatorisk og prosessuelt for å håndheve politi som regelverk. Med *Politiens Administration i Særdeleshed* siktet man til de spesifikke samfunnsforhold som politimesteren og hans betjenter skulle ha tilsyn med for å oppnå politi som ønsket tilstand.

I politianordningene av 1701 og 1710 finner vi flere eksempler på at politi ble brukt i kombinasjon med andre ord. Dette var ikke et nytt fenomen, da konstellasjonene politimester og politiforordning allerede var i bruk før politianordningene ble utstedt.

²⁸² «Administrasjon», Bokmålsordboka
https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=adminstrasjon&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=begge

Imidlertid var konstellasjoner som for eksempel *politirett*, *politibetjent*, og *politiskaker* nyvinninger som ble introdusert med politianordningene. Allerede med politimesterinstruksen av 1691 var det blitt bestemt at politimesteren kunne ansette «Fuldmægtige og Betjente», og at disse skulle tas i ed og irtettesettes, straffes eller avsettes dersom de handlet i strid med loven eller politimesterens instruks.²⁸³ I samme instruks ble politimesteren pålagt å møte hver tirsdag på Københavns rådstue for å behandle «forretninger ... Politien vedkommende».²⁸⁴ Imidlertid var det først med politiforordningen i 1701 at disse ordningene ble gitt et egennavn. Forordningen av 1701 inneholder en lang rekke bindestrekord, der politibegrepsets meningsinnhold ble konkretisert gjennom å koble det til andre substantiver.²⁸⁵ Tirsdagsmøtene på rådstuen fikk navnet «Politie-Retten» og rettens forretninger ble betegnet som «Politie-Sager». Politimesterens betjenter ble omtalt som «Politiebetiente», og det ble bestemt at de skulle utstyres med et «Politie-Tegn».²⁸⁶ Med dette ble politi noe mer enn en tilstand, et regelverk og et embete. Politibegrepet ble konkretisert og betegnet nå også et yrke, en myndighet og en spesiell type rett.

I forrige kapittel viste jeg at politimesterembetene var preget av usikkerhet og konflikter i de første tiårene. Med politianordningene i 1701 og 1710 ble embetets myndighet og oppgaver konkretisert. Det var ikke politiet som institusjon eller organisasjon som var ansvarlig for å sørge for en god politi i byen, men politimesteren i egen person. Det personlige ansvaret uttrykkes gjennom bruken av ordene «Politiemesteren» eller «han» i samtlige av de 12 kapitlene i politianordningenes annen post. For eksempel innledes kapittel 2, artikkel 1 med «Politiemesteren skal tilholde alle, som Fremmede logere og Kammere bortleie...», og i kapittel 6, artikkel 6 kan vi lese at «Han skal have Opsyn, at Byens publiqve Brønde, Pomper og Poster, tilbørlig

²⁸³ Instruction av 5. september 1691. Før dette hadde politimesteren i København brukt sin personlige tjener som bistand i arbeidet. Stevnsborg 2010

²⁸⁴ Instruction av 5. september 1691, Post 1, artikkel 2

²⁸⁵ Forordning av 22. oktober 1701

²⁸⁶ Polititegnet var en hvit stokk med en hånd på enden

holdes rene og ved lige...».²⁸⁷ I de tilfeller politibetjentene nevnes i anordningen, er det alltid indirekte, som for eksempel i kapittel 2, artikkel 4: «Han [politimesteren] skal ved Betienterne gjøre Anstalt, at paa Kirkegaardene og Gaderne under Gudstienesten ingen Stimerie, Tumult eller anden Modtvillighed øves...».²⁸⁸ Politimesteren kunne ansette de nødvendige betjenter, han skulle utarbeide en instruks for dem og de skulle tas i ed av politiretten, men ansvaret for alt som skulle gjøres var hans personlig. Noe institusjonelt ansvar fantes ikke, for politi var ennå ingen institusjon eller organisasjon.

Med politianordningene av 1701 og 1710 ble politien konkretisert. Politi ble fortsatt brukt i den konvensjonelle formen som betegnelse for en tilstand, et regelverk og et styringsområde, men introduksjonen av nye substantiver som for eksempel politirett og politibetjent var innovasjoner som ga politiebegrepet en konkret meningsdimensjon. Hvilke interesser, visjoner og rasjonaliteter var politianordningene uttrykk for?

4.3 Politipolitikk — et desentralisert embetsverk underlagt sentralisert styring

Christian V ønsket en riksdekkende politiordning styrt av ett og samme regelsett med et personifisert ansvar gitt politimesteren i København. Med instruksjonen til politimester Rasch i København av 23. juni 1683 ble det bestemt at politimesteren skulle ha instruksjonsmyndighet over alle by-, herreds- og birkefogder i resten av det danske riket i saker som angikk politien. Politimesterens instruksjonsmyndighet ble opprettholdt i instruksjonen av 1691 hvor vi kan lese at by-, herreds- og birkefogdene skulle være underlagt «hans [politimesterens] skriftlige Ordre, saavit Politien vedkommer».²⁸⁹ Med Frederik IVs forordning av 1701 ble politimesterens rolle omdefinert. I henhold til forordningens post 1, kapittel 10 skulle fogdene i «andre

²⁸⁷ Forordning av 22. oktober 1701. Mine understrekinger

²⁸⁸ Forordning av 22. oktober 1701. Mine understrekinger

²⁸⁹ Instruction av 5. september 1691

Kiøbstæder, hvor ingen Politimester er ... flittig korrespondere med politimesteren i København». ²⁹⁰ Det står ingen ting om at fogdene er pålagt å etterfølge politimesterens ordre, og dermed kan det se ut til at politimesteren ikke lenger hadde instruksjonsmyndighet over i politisaker utenfor København. Betød dette at Frederik IV sto for en annen politipolitikk enn sin far?

4.3.1 Balansegang

Politianordningen for Bergen av 1710 var utformet etter samme lest som den danske politianordningen av 1701, og innholdsmessig var det lite som skilte de to forordningene fra hverandre. Bare én måned etter at Frederik IV signerte politiforordningen av 1701, utnevnte han rådmann Fasting til ny politimester i Bergen. ²⁹¹ Da hadde kongen en anledning til å beslutte at den samme politianordningen som han signerte en måned tidligere, og som gjaldt for hele det danske riket, kunne gjøres gjeldende også i Bergen. Hvis intensjonen var å lage én samlet politiorning kan man lure på hvorfor ikke kongen gjorde 1701-forordningen gjeldende for alle byer?

Det synes som om Frederik IV var fanget av sin fars beslutninger. Da Christian V ga sin tilslutning til et politimesterembete i Trondheim i 1686 og i Bergen i 1692 brøt han med den linjen han fulgte for Danmarks vedkommende. Mens politimesteren i København i henhold til instruksen av 1683 og 1691 skulle være politimester med instruksjonsmyndighet i hele riket, skulle politimestrene i Trondheim og Bergen kun ha myndighet i den byen de virket i. De fikk ingen instruks tilsvarende Danmarks politimester, men skulle påse at alle forordninger angående politien ble etterlevd i påvente av at en samlet politiorning for Danmark og Norge ble ferdigstilt.

Med 1701-forordningen omdefinerte Frederik IV den danske politimesterens rolle. Rasch skulle ikke lenger ha instruksjonsmyndighet i hele riket, men heller fungere som en veileder overfor fogdene i resten av landet. Sannsynligvis hadde omfanget av saker og mangfoldet av lokale særordninger ført til en erkjennelse om at det var praktisk

²⁹⁰ Forordning av 22. Oktober 1701, post 1, artikkel 10.

²⁹¹ Bestalling av 26. November 1701

umulig å gjennomføre prinsippet om at alle politisaker skulle avgjøres av politimesteren i København. Imidlertid var ikke intensjonen om å utarbeide én samlet politiordning for begge rikene lagt død. Seks dager før politianordningen for Bergen ble signert, den 18. januar 1710, sendte nemlig Fredrik IV et reskript hvor han purret på at kommisjonen som hadde fått i oppgave å utarbeide en samlet politiordning måtte slutføre sitt arbeide. Kommisjonen leverte et utkast ett år senere, og Politi- og Kommercekollegiet fikk i oppgave å revidere og ferdigstille dette - noe som ifølge Dübeck aldri skjedde.²⁹² Fredrik IV hadde altså ikke lagt intensjonen om en samlet politiordning for begge rikene på hyllen da han undertegnet den bergenske politianordningen, og dermed kan vi anta at han anså både 1701- og 1710-anordningene som midlertidige løsninger. Dette forklarer imidlertid ikke hvorfor han utstedte en anordning spesifikt for Bergen istedenfor å gjøre 1701-anordningen gjeldende for alle norske byer.

Fossen & Ertresvaag belyser en tematikk som kan hjelpe oss i søket etter svar. I 1697 godkjente kong Fredrik IV at det ble opprettet et organ av «16 elegerte menn» i Bergen. Det var i utgangspunktet magistraten som skulle velge hvem fra borgerskapet som skulle være blant de 16, men de elegerte menn ble i praksis et selvsupplerende organ som sikret storborgerskapet stadig større innflytelse på beslutninger som angikk byens styre og stell. Lignende borgerutvalg ble opprettet også i andre danske og norske byer, men utvalgenes størrelse og faktiske innflytelse varierte fra by til by. De elegerte menns oppgaver var som regel fastlagt gjennom sedvane og privilegier i den enkelte by. Ofte hadde borgerutvalget stor innflytelse over byens finansadministrasjon, og sammen med magistraten førte de tilsyn med byenes vokter- og brannvesen, samt borgervæpningen.²⁹³ Ifølge Fossen & Ertresvaag sto borgerskapet og de elegerte menn sterkere i Bergen enn i andre dansk-norske byer, fordi Bergen «var så mye større og så mye mer

²⁹² Dübeck 1983: 167-168

²⁹³ «Eligerte menn» i Fladby, Imsen & Winge 1990: 79

komplisert enn de andre kjøpstedene, stridighetene og tvistene så mange flere og handelen og skipsfarten så vital for rikenes økonomiske liv» at en embetsstand som kom utenfra ikke hadde tilstrekkelig kunnskap og legitimitet til å forvalte byens næringsliv og infrastruktur på egen hånd.²⁹⁴

Politimesteren skulle finne sin plass mellom konkurrerende sentrale og lokale interesser. Som forklart i forrige kapittel oppsto det alvorlige konflikter mellom politimester Blat, byens magistrat og de 16 elegerte menn. Samme dag som Blat søkte kongen om avskjed, den 6. september 1701, søkte Claus Fasting kongen om å overta politimesterembetet. I søknadsbrevet påpekte Fasting at han, fordi han var medlem av magistraten, hadde bedre forutsetninger enn Blat for å få til et godt samarbeid mellom politimester og borgerskap:

... da understaar jeg mig allerunderdanigst at demonstrere hvad Fordeel der følger af saadan Persohnernes Forandring wed Politie-Mester Embedet, thj naar Jeg som sielf er et Lem af Magistraten Politie-Wæsenet forestaaer, da kand jeg dagligen conferere med dennem om hwis til en god Skik og orden findes fornøden at være, og communicere dennem hvis udj Politie-Wæsenet forefalder, Eders Kongel. Majestætes Tienneste og bergens Byes Fremtarf blifwer wed saadan Harmonie befordret. Magistraten sielf seer det gierne, thi de bliver udj deres opsiun med Politien faciliteret og maintenerit, og Borgerskabeds Ønske, saasom de sielf hafwer begieret af mig at anholde herom, blifwer fyldestgiort.²⁹⁵

Striden mellom Blat, magistraten og de elegerte menn hadde særlig dreid seg om politimesterens kontroll av borgernes handelsvirksomhet, noe som resulterte i flere klagebrev til kongen. Både magistrat og borgerskap klaget over at politimesteren på eget initiativ kontrollerte mål og vekt, at han tok beslag i varepartier, og at han kom

²⁹⁴ Fossen & Ertresvaag 1992: 48-49

²⁹⁵ Brev fra Fasting til kongen datert 6. September 1701, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

med befalinger som var i strid med magistratens resolusjoner og befalinger.²⁹⁶ Kongen svarte med å nedsette en kommisjon, og han ba stiftamtmann Christian Gyldenløve å påby politimester Blat ikke å blande seg inn i magistratens forretninger.²⁹⁷ Blat hadde imidlertid fortsatt kongehusets tillit, og dette ble bekreftet av Fredrik IV da han bekreftet Blats embete ved Christian Vs død i august 1699. Men, konflikten mellom Blat og borgerskapet trakk ut i tid, og undersøkelseskommisjonen fortsatte sitt arbeid helt til Blat selv avgjorde det hele ved å søke avskjed den 6. september 1701. Selv om Fasting var medlem av magistraten og mente han hadde en god relasjon til byens borgerskap, skulle det ikke ta lang tid før også han kom på kant med borgerskapet. I november 1707 sendte de 16 elegerte menn to representanter til København for å klage på at den nye politimesteren var for nidkjær i sin håndhevelse av byens laugs- og handelsreglementer, men kongen ga politimester Fasting sin fulle støtte og henviste de 16 elegerte menn til Bergens stiftamtmann som ga dem en reprimande.²⁹⁸

I en situasjon der det hadde vært uenighet og strid mellom borgerskap, magistrat og politimester helt siden politimesterembetet ble opprettet i 1692, måtte Fredrik IV bruke kløkt. På den ene siden måtte han skape et handlingsrom for byens politimester slik at han kunne påse at kongens interesser i byen ble ivaretatt, og på den andre siden måtte han vise byens borgerskap at han respekterte deres privilegier og medbestemmelsesrett. Når vi undersøker hvordan politianordningen for Bergen ble til, finner vi ytterligere eksempler på en slik balansegang.

Ifølge Fossen & Ertresvaag var det Frederik IV som lanserte ideen om en politianordning da han besøkte Bergen i 1704 og møtte politimester Fasting i et middagsselskap. Fasting benyttet denne anledningen til å gjøre rede for alle

²⁹⁶ Kopi fra amtmannens brevjournal datert oktober 1699, og brev fra magistraten til kongen datert 17. oktober 1699, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

²⁹⁷ Resolusjon av 23. September 1699

²⁹⁸ Stiftamtmannens protokoll datert 4. november 1707, brev fra de elegerte borgere til stiftamtmannen (udatert), brev fra Fasting til kongen datert 6. desember 1707 og 13. desember 1707, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

stridighetene han hadde med byens magistrat og storborgerskap, hvorpå kongen oppmuntret Fasting til å fremme et forslag til en politimesterinstruks.²⁹⁹ Fasting sendte et utkast til København senere samme år, og i januar 1705 purret han og påpekte at uten en «Instruction til Politiens Administration» kunne han ikke «exercere sit Officium».³⁰⁰ Kongen sendte da Fastings forslag videre til Slottsloven på Akershus, som hadde rådgivende og utøvende myndighet til å styre Norge innenfor rammen av gjeldende lover og vedtekter under den store nordiske krig.³⁰¹ Slottsloven sendte Fastings utkast videre til magistraten i Bergen for å innhente dens uttalelse, og først to år senere, i oktober 1707, returnerte magistraten forslaget med mange kritiske kommentarer.³⁰²

I 1708 utarbeidet Slottsloven et nytt utkast til politianordning som ble oversendt Fasting til uttalelse. Fasting var misfornøyd med Slottslovens utkast, og i et brev til kongen datert 27. februar 1709 truet han med å tre tilbake og mente at kongen like gjerne kunne nedlegge politimesterembetet hvis det ikke kom en skikkelig politianordning for byen.³⁰³ Fastings trusler kan ikke ha hatt noen synderlig effekt, for den politianordningen som kongen undertegnet den 24. januar 1710 var identisk med Slottslovens utkast av 1708, som igjen var en kopi av den danske politianordningen av 1701.

På vegne av kongen i København fant altså Slottsloven det best å utforme politianordningen for Bergen etter mal av den danske politianordningen av 1701, og som jeg har vist tidligere var det bare mindre lokale tilpasninger som skilte politianordningen for Bergen fra den danske. Seks dager før kongen signerte politianordningen for Bergen purret han på kommisjonen som skulle utarbeide en samlet politianordning for Danmark og Norge. Fra sentralmaktens side synes intensjonen hele tiden å ha vært en enhetlig politiorning for begge rikene, men

²⁹⁹ Fossen & Ertresvaag 1992: 54

³⁰⁰ Brev fra Fasting til kongen datert 13. januar 1705, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

³⁰¹ Njåstad 2017: *Slottsloven på Akershus*

³⁰² Brev fra magistraten datert 21. oktober 1707, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

³⁰³ Forhandlinger om politiforordning for Bergen, i mappe datert 24. januar 1710, Riksarkivet, Danske kanselli, Norske innlegg

samtidig måtte de stridende partene i Bergen gis inntrykk av at deres kompetanse og meninger ble tillagt vekt. Til syvende og sist ble ingen av dem hørt i nevneverdig grad, men de fikk i det minste oppfylt sitt ønske om en politianordning for byen.

Gjennom politianordningene ga kongen politimesterembetet et mandat som skulle styrke statens kontroll over byene. Kongemakten anerkjente imidlertid også det lokale selvstyre, i det politimesteren ble pålagt å samarbeide med magistraten og hjelpe med for eksempel å påse at lokale næringsprivilegier og vedtak om mat- og drikkevaretakster og brann- og skyssordning ble overholdt. Til gjengjeld krevde kongen sterkere statlig kontroll med laugene. Politianordningene bestemte at det skulle være politimesteren som hadde ansvar for å påse at laugene rettet seg etter de gjeldende forordninger og artikler, mens dette tidligere hadde vært overlatt til magistraten og de elegerte menn.³⁰⁴

Politianordningene representerte en milepæl i en årelang kamp mellom sentrale og lokale interesser. På den ene siden var kongen og sentralmyndighetene som ønsket å styrke den statlige kontrollen av religiøse, økonomiske og infrastrukturelle forhold i byene, som på den andre siden møtte motstand hos et borgerskap som ville befeste sin innflytelse over byens styre og sikre sine økonomiske interesser. Politianordningene var kongemaktens virkemiddel for å skape en arena der de sentrale styringskrav kunne flettes sammen med lokale reguleringer og privilegier. Ansvar ble personifisert gjennom politimesterembetet, og politimesteren kom i praksis til å fungere som en megler mellom kongemakt, borgerskap og laug. Gjennom opprettelse av en politirett ble samarbeidet mellom magistrat og politimester formalisert og regulert, og ved å plassere en geheimråd (i København) eller stiftamtman (i Bergen) som politirettens

³⁰⁴ Koch 1982: 54

preses (leder), befestet kongemakten sin styringsrett.³⁰⁵ Politianordningene skapte et legitimt rom for statsmaktens styring av byen.

Ifølge Fossen og Ertresvaag skulle politianordningen for Bergen bli «mønster for tilsvarende forordninger utover 1700-tallet i de andre norske stiftsbyene».³⁰⁶ Jeg har argumentert for at politianordningen for Bergen var en kopi av den danske anordningen av 1701. Dersom senere politianordninger for andre norske stiftsbyer var formet etter samme lest, så tyder det på at politianordningen av 1701 i praksis kom til å fylle funksjonen som en enhetlig politiordning for Danmark-Norge. Vi skal se nærmere på de politianordninger som ble utstedt for andre norske byer i 1738 og 1745.

4.3.2 Politianordningene av 1738 og 1745

Med et reskript fra Christian VI til den norske stattholderen datert 8. august 1738 ble politiforordningen av 1701 gjort gjeldende for alle norske kjøpsteder unntatt Bergen. I reskriptet slås det fast at 1701-anordningen «ikke alene i Kjøbstæderne i Agershuus Stift, men endog for de andre Stifter i Norge, Bergens By undtagen (som har sin egen Politie-Forordning), skal autoriseres, og her introduceres til en Regel og Rette-Snor; samt at det med Politiets Administration der skal forholdes saaledes som bemeldte Forordnings 1ste Cap. 10de, 11te og 12te Art. byde og befale.»³⁰⁷ Som tidligere forklart påla artikkel 10 byfogdene å ha oppsyn med at politiforordningen ble etterlevet, og dessuten påla den magistraten og amtmennene å bistå byfogden i dette arbeidet. Artikkel 11 bestemte at byfogden skulle protokollføre alle bøter og inndragelser i politisaker, og at disse inntektene skulle fordeles med 1/3 til byfogden, 1/3 til skriveren og 1/3 til stedets fattigvesen. Og med artikkel 12 ble stiftsbefalingsmennene pålagt å innhente kongelig resolusjon dersom det oppsto tvil om fortolkning av politiforordningen.

³⁰⁵ Geheimråd var en tittel som ble brukt om kongens nærmeste rådgivere.

³⁰⁶ Fossen & Ertresvaag 1992: 63

³⁰⁷ Reskript av 8. August 1738

Christian VIs beslutning om å gi 1701-forordningen gyldighet i alle norske kjøpsteder unntatt Bergen, kom som svar på en anmodning fra den norske stattholderen etter at stiftamtmanden i Akershus hadde klaget på at politianordningen av 1701 «ikke i Norge er bleven publiceret».³⁰⁸ Den 5. mai 1738 hadde stiftbefalingsmannen i Akerhus sendt kongen et brev der han påpekte mangelen på en hensiktsmessig politiordning i Christiania.³⁰⁹ Stiftbefalingsmannen forklarte at uten en politimester var det magistraten og byens 12 eligerte menn som skulle ha tilsyn med byens politisaker. Imidlertid var det stor uenighet magistratens medlemmer imellom om hvem som skulle ta ansvaret, og dette førte til at lite ble gjort. Fordi alle politisaker måtte behandles ved de ordinære domstolene, var resultatet svekket rettsikkerhet for de fattige som ikke hadde råd til å reise sak, og ofte urimelig lang behandlingstid for mindre alvorlige saker som kunne vært avgjort på en raskere og enklere måte dersom byen hadde hatt en politirett. Med henvisning til støtte fra både magistraten og borgerskapet i Christiania, anbefalte stiftbefalingsmannen derfor at kongen skulle gjøre politianordningen av 1701 gjeldende for kjøpstedene i Akershus stift. Stattholder Christian Rantzau ga sin fulle støtte til forslaget, og anbefalte kongen å gjøre 1701-anordningen gjeldende for alle norske kjøpsteder.³¹⁰

Hva innebar denne lovendringen for de norske kjøpstedene? For det første innebar den at hovedansvaret for politisaker ble lagt til fogden. Dermed ble politiansvaret knyttet til ett bestemt embete, fremfor den gamle ordningen der ansvaret var udefinert og delt mellom magistraten og byens 12 eligerte menn. For det andre ble oppgavene tydeligere definert, i og med at anordningens andre post listet opp hva som var «politien vedkommende». Politiforordningen ga byfogden påtaleplikt i politisaker, mens det tidligere hadde vært opp til den fornærmede selv å reise og bekoste sak ved den ordinære domstol. Dessuten fikk byfogden begrenset domsmyndighet med rett til å

³⁰⁸ Reskript av 8. August 1738

³⁰⁹ Innberetning av 17. Mai 1738, i Statsarkivet i Oslo, Kristiania Stiftamt, Resolusjoner og erklæringer, Resolusjonsprotokoll

³¹⁰ Innberetning av 17. Mai 1738, i Statsarkivet i Oslo, Kristiania Stiftamt, Resolusjoner og erklæringer, Resolusjonsprotokoll

ilegge bøter i politisaker som skulle straffes med inntil 4 lodd sølv, noe som innebar at mindre alvorlige politisaker kunne behandles summarisk og utenfor det tradisjonelle domstolsystem. En tredje konsekvens var at det ble avklart hvordan inntektene fra bøter og konfiskasjoner i politisaker skulle bokføres og fordeles. Før politiforordningen hadde slike inntekter vært en kilde til konflikt.

På den annen side var det mange av de forhold som stiftbefalingsmannen hadde klaget over som ikke ble forbedret med lovendringen i 1738. I prinsippet fikk byfogden hovedansvaret for alt som angikk politien, men uten å få tilført noe ekstra ressurser ble det vanskelig for ham å ivareta sitt ansvar i praksis. Magistraten og de eligerte menn beholdt derfor ansvaret for tilsyn med byens vektervesen, brannvaktordning og håndverks- og handelsvirksomhet.³¹¹ Alle norske kjøpsteder ble underlagt en og samme politiforordning, men i praksis skulle det vise seg at byene organiserte oppgaveløsningen ganske ulikt.

Det som skilte politiordningen i Bergen fra andre norske kjøpsteder etter 1738, var at Bergen hadde en politimester og en politirett. Som vi har sett ble opprettelsen av de første politimesterembetene i Trondheim (1686) og Bergen (1692) først og fremst legitimert med behov for å skape ordnede forhold i byenes handels- og næringsvirksomhet, en argumentasjon som både den sentrale statsmakt, den lokale administrasjon og borgerskapet stilte seg bak. Bergen var Norges største by, og Bergen og Trondheim utgjorde landets viktigste handelsknutepunkter. Til sammenligning besto Christianias næringsgrunnlag av noe handel, trelasteksport og byens rolle som garnisonsby, og et beskjedent innbyggertall inntil byen opplevde et kraftig økonomisk oppsving takket være økende skipsfart og trelasteksport mot slutten av 1700-tallet. Ved folketellingen i 1801 hadde Christiania 8 000 innbyggere, mens Bergen på samme tid hadde nesten 20 000 innbyggere.³¹²

³¹¹ Valen-Sendstad 1953: 22-24

³¹² Det totale innbyggertallet i Norge i 1801 var 883 603. Dyrvik & Feldbæk 1996: *Mellom brødre 1780-1830*: 32

Men selv om Christiania var en liten by i sammenligning med Bergen, hadde den et borgerskap og en handels- og håndverkerstand som ivret for et politimesterembete. I 1702 sendte en borger ved navn Morten Povelsen to brev til kongen hvor han anmodet om at han selv skulle bli utnevnt til politimester for Christiania, for å verne sine medborgere mot «Fortrængsel og Prejudice» fra dem som drev ulovlig handel.³¹³ I 1720- og 30-årene ble forslaget gjenopptatt av byens 12 eligerte menn som anmodet kongen om opprettelse av et politimesterembete og tre politibetjentstillinger for å forebygge ulovlig handel og privilegiekrenkninger. Men kongen lot seg ikke overtale, og svarte at de heller kunne utpeke en av magistratens medlemmer som ansvarlig for politisaker, og at vedkommende kunne søke nødvendig bistand fra borgerne.³¹⁴ Noe politimesterembete fikk Christiania imidlertid ikke før stiftbefalingsmann Otto Frederik von Rappe i juli 1744 klaget til kongen over «all uorden og uskikk» i Christiania. Stiftbefalingsmannen forklarte at fordi byen manglet «en duelig og opriktig Politiemester», og fordi byfogden hadde så mange andre gjøremål å ta hånd om, så var det ingen som tok ansvaret for «en god orden og politi» i byen. Han viste til at borgerskapets privilegier var truet på grunn av manglende polititilsyn og at prosten klaget over ugudelighet blant byens innbyggere, og anbefalte kongen å innsette Mathias Hansen Stub i embete som politimester i Christiania.³¹⁵

Den 11. september 1744 utnevnte kongen Mathias Hansen Stub til politimester, for at «det der i Christiania, til god Skik og Orden at holde vedlige, kunde have bedre Agt og nøiere Tilsyn med Politiet, end hidtil skal være skeet.»³¹⁶ Politimesteren skulle lønnes ved rett til én skilling per tønne korn som ble solgt i byen, og funksjonærene

³¹³ Brev fra Povelsen til kongen datert 1703, i Riksarkivet, Danske kanselli, Norske åpne brev, Norske missiver 1702-1703

³¹⁴ Rasmussen: *Politimannen i Oslo : hans kamp og historie : utgitt til Oslo politiforenings 60-års jubileum 1954*: 46-47

³¹⁵ Brev fra stiftbefalingsmannen angående politimester for Christiania datert 13. juli 1744, i Riksarkivet, Norske innlegg

³¹⁶ Reskript 11. September 1744

ved byens tollbod skulle sørge for at denne avgiften ble innsamlet og overlevert politimesteren.³¹⁷ Stiftbefalingsmannen fulgte opp med å anmode kongen om at det også ble utstedt en særskilt politianordning for Christiania med omegn, og han sendte dessuten med et eget forslag til en anordning.³¹⁸ Svar uteble, og da det ved juletider kom til håndgemeng mellom elever ved latinskolen og noen offiserer fant stiftbefalingsmannen en anledning til å purre. Han beskrev hendelsen med stort alvor og påpekte at i mangel av en politirett måtte saken behandles ved å sette en ekstraordinær rett med representanter for geistlige, sivile og militære myndigheter, noe som ville være svært ressurskrevende og kunne vært løst mye enklere dersom man hadde hatt en politianordning som ga hjemmel til opprettelse av en politirett. Han ba om en «hastig expedition» av sitt forslag til politianordning slik at politimesteren kunne få den fornødne fullmakt til å avgjøre den slags saker «uten Prosess og Vidløftighet».³¹⁹

En drøy måned senere, den 12. februar 1745 undertegnet Christian VI en *Anordning om Politiens Indretning og Administration i Christiania Bye og dens under Byens Jurisdiction henhørende forstæder*.³²⁰ Politianordningen for Christiania ble laget etter samme mal som politiforordningen av 1701. Den var tilpasset den lokale infrastruktur, men hadde for øvrig samme oppbygging og samme innhold. På ett punkt skilte den seg imidlertid fra de tidligere forordningene. I post 1, artikkel 4 ble det bestemt at byens vaktmester og hans vektere skulle «gaae Politiemesteren til haande, og adlyde hans Politie-Foranstaltninger». Med dette fikk politimesteren instruksjonsmyndighet over byens vektervesen, en ordning som tidligere hadde vært underlagt magistratens instruksjonsmyndighet. Før byen fikk en politimester og en politianordning hadde vekterkorpset stått for en anselig del av det kontrollarbeidet som forekom i byen. Med sine åtte vektere skulle vaktmesteren påse at det var ro og orden i byen på natten.

³¹⁷ Reskript 11. September 1744

³¹⁸ Anmodning datert oktober 1744, i Statsarkivet i Oslo

³¹⁹ Brev fra stiftbefalingsmannen datert 26.12.1744, i Statsarkivet i Oslo

³²⁰ Anordning 12. Februar 1745. Forstedene som anordningen skulle gjelde var «Pebervigen, Grendsen, Saverne, Vaterland, Savbanken, Grønland, Leeret, Gammel-Bye, Opsloe og Hoved-Tangen».

Vekterne gikk sine runder, varslet om klokkeslett og vær, pågrep bråkmakere, og hadde et særlig ansvar for å varsle om eventuelle branntilløp. På dagtid var det ingen liknende vaktjeneste, så da måtte man ty til den militære vakten dersom det oppsto tumult.³²¹ Med anordningen av 1745 fikk politimester Stub et mandat som spesifiserte de oppgaver som sorterte under hans embete, han fikk anledning til å ansette en fullmektig og betjenter, han fikk myndighet til å instruere byens vekter- og brannkorps, og byen fikk en politirett hvor politisaker skulle behandles.

4.4 Konklusjon

Politimesteren skulle påse at kongens politiordning ble overholdt. Samtidig skulle han bistå magistraten med å håndheve lokale vedtekter, og han skulle beskytte borgerskapets privilegier. Dessuten skulle han bistå justismyndigheten med å pågripe forbrytere. Politimesteren havnet i en posisjon mellom interesser som ikke alltid var i samsvar, og han skulle navigere i et juridisk og politisk rom hvis grenser ikke var tydelige. Dermed var det duket for stadige tvister mellom politimesteren og borgerskap, magistrat, militære og byfogd. Med politianordningene ble politimesterens mandat og oppgaver spesifisert, og embetets posisjon i forhold til andre lokale myndigheter ble avklart.

Politianordningene ga hjemmel til å etablere en politirett, og med dette fikk man en arena der tvister kunne avgjøres av et kollegium der både politimester, magistrat, de eligerte menn og det lokale militære var representert. I tillegg til at politiretten skulle dømme i alle politisaker som angikk forseelser med straff over 4 lodd sølv, så skulle den fungere som et kontrollorgan i og med at den skulle approbere (godkjenne) politimesterens kjennelser i politisaker med straff inntil 4 lodd sølv. Ved å sette stiftbefalingsmannen som politirettens preses (leder) sikret sentralmakten seg innsyn i og innflytelse på politirettens kjennelser.

³²¹ Valen-Sendstad 1953: 16-17

Politianordningens opptegning av hva som angikk politien var imidlertid ikke så utfyllende at man kunne unngå tvil om grensen mellom justis og politi, og dette resulterte i konflikter mellom politimester og byfogd. Kompetansestriden mellom politimester og byfogd handlet også om hvem som kunne sikre seg inntekter fra bøter og konfiskasjoner, og konfliktenes munnet som regel ut i klagebrev til kongen hvor partene mente at den andre hadde trådt inn i hans domene. I Bergen ble kompetansestriden mellom politimester og byfogd så tilspisset at den nyslåtte kong Frederik V i desember 1746 så det nødvendig å utforme en instruks. Med *Instruction for Politiemesteren i Bergen* av 9. desember 1746 gjorde kongen det klart at han hadde «... for godt befundet, i adskillige Tilfælde at tillægge Politiemesteren ... mere Myndighed, end ham forhen, ved For. Om Politiets Administration af 24 Jan. 1710 eller siden udgange Politiet vedkommende Forordninger, er bleven tillagt». Politimesteren ble gitt domsmyndighet også i saker som gjaldt «ringe Tyverie». Kongen benyttet dessuten anledningen til å skape samsvar mellom Bergen og Christiania, ved at også politimesteren i Bergen ble gitt instruksjonsmyndighet over vekterkorpset, og størrelsen på bøter politimesteren kunne ilegge uten behandling i politiretten ble oppjustert fra 3 til 4 lodd sølv.³²²

I instruksen av 1746 ble politibegrepet brukt med nøytral artikkel i formen et politi/politiet. Det at politi går fra å være et hankjønnsord til også å bli et intetkjønnsord kan kanskje synes uvesentlig, men fra en begrepshistorisk synsvinkel er det av stor betydning. Mens en politi viste til en tilstand og en styringsform, viste politiet til noe annet. Når instruksen i 1746 bruker begrepet politiet, så viser det til alt fra politimesteren og hans politifullmektig og politibetjenter, til politikammeret og politiretten. Politi var blitt til et politi — til en konkret størrelse som besto av et embete, en myndighet, et yrke, et regelverk, en bygning og en spesiell type rett. Politibegrepets abstrakte meningsdimensjon (politien i betydningen styring og tilstand) var fortsatt i

³²² Instruks av 9. desember 1746

bruk, men den konkrete meningsdimensjonen (politiet i betydningen embete, myndighet, yrke og rett) skulle etter hvert skyve den abstrakte i bakgrunnen.

Norsk politihistorie har hovedsakelig blitt skrevet fra et lokalhistorisk perspektiv, og følgelig har det særegne blitt fremhevet på bekostning av det allmenne. For eksempel skriver Valen-Sendstad at «det som ble tilskyndet og oppmuntret av staten et sted, kunne være forbudt et annet», og derfor «rådte det nesten kaotiske forhold i meget av det som hørte til politilovgivningen».³²³ Fossen & Ertresvaag hevder at politianordningen for Bergen av 1710 «ubetinget også bøyde seg for særegne bergenske forhold».³²⁴ Fra et lokalhistorisk perspektiv kan politianordningene for Bergen av 1710 og Christiania av 1745 fremstå som innovasjoner og særordninger, men når man sammenligner dem med de danske forordningene blir det tydelig at de heller må betraktes som resultater av en intensjon om en sentralstyrt og enhetlig politiordning for Danmark og Norge.

Når vi sammenligner de norske politianordningene for Bergen av 1710 og Christiania av 1745 med de foregående danske politianordninger, ser vi at de norske politianordningene videreførte alle ordninger og konvensjoner som ble nedfelt i den danske politianordningen av 1701. Borgerskapet og de lokale myndigheters innspill ble i svært liten grad imøtekommet, og deres innflytelse på utformingen av politi må kunne sies å ha vært minimal. Kongen og sentralmyndighetene agerte i henhold til en visjon om å etablere en mest mulig enhetlig politiordning i alle danske og norske byer. 1701-forordningen fungerte som en mal for alle norske politianordninger, og dermed kan den i praksis langt på vei sies å ha fylt funksjonen som en samlet politiordning for begge rikene.

I meningsutvekslingen om hvordan politianordningene skulle utformes argumenterte både kongemakt og borgerskap ut fra en merkantilistisk økonomisk logikk, der brudd på næringslivets monopoler og privilegier og overdrevet forbruk ble betegnet som

³²³ Valen-Sendstad 1953: 18-19

³²⁴ Fossen & Ertresvaag 1992: 64

skadelig for staten og byen. Det religiøse rasjonale spilte imidlertid en stadig mindre viktig rolle i diskursen, mens den absolutistiske styringsrasjonalitet tok mer og mer plass og fikk stadig sterkere gjennomslagskraft. Mens kongen var relativt lydhør for borgerskapets og magistratens ønsker ved opprettelsen av de første politimesterembetene på slutten av 1600-tallet, viste han stadig mindre imøtekommenhet ved utviklingen av politianordningene. Med politianordningene skapte enevoldsmakten et juridisk rom for sterkere sentral kontroll av byene på bekostning av borgerskapets og laugenes hevdvunne privilegier. Ved midten av 1700-tallet var politi blitt et embete med et definert mandat og oppgavesett, og bak det sto en konge som i tydelige ordelag forsvarte dets mandat som statens forlengede arm.

5. Politi som regjeringsmakt (1814-1831)

Med eneveldet og styringen fra København som tilbakelagt stadium i 1814, skapte Grunnloven og Stortinget ifølge Sandvik «en åpen situasjon» der «autoritetsforhold ... kunne betraktes med nye øyne».³²⁵ I tråd med Sandviks påpekning er det rimelig å spørre hvorvidt grunnlovens prinsipper om folkestyre, maktfordeling og vern av borgernes ukrenkelige friheter førte til en diskusjon om hva slags politi man skulle ha i framtidens Norge. Heivoll har argumentert for at på tross av at Grunnloven i prinsippet forutsatte at politiforvaltningen for fremtiden måtte basere sin virksomhet på en avledet, bundet og begrenset myndighet ved inngrep overfor borgerne, ble spørsmålet om forfatningens krav til politiets myndighet likevel i liten grad tema for lovgiver etter 1814.³²⁶ Valen-Sendstad hevder at det tok lang tid før «prinsippene i Grunnloven fikk praktisk betydning for politiet», mens Fossen og Ertresvaag beskriver perioden 1814-1873 som «en periode i etats historie som på mange måter er uhyre statisk».³²⁷

Skandinaviske historikere synes jevnt over å være enige om at eneveldets politimodell ble opprettholdt inntil konstabelreformene i 1850- og 60-årene førte til en «modernisering» av politiet.³²⁸ Dette kapitlet handler om hva som skjedde med politibegrepet og politipolitikken i Norge i de første tiårene etter statsformskiftet i 1814. Fikk skiftet fra en eneveldig til en konstitusjonell statsform noe å si for hvordan man begrep og legitimerte politi? Var det noen som tok til orde for et oppgjør med den absolutistiske politibegripelsen, og hvordan legitimerte de eventuelle krav om endringer?

³²⁵ Sandvik 2013: *Hvorfor lyktes kriminalloven, men ikke sivilloven i Norge?*: 109

³²⁶ Heivoll 2013: 303

³²⁷ Valen-Sendstad 1953: 130, Fossen & Ertresvaag 1992: 205

³²⁸ Christensen 2014, Furuhaugen 2004, Nyzell & Larsson 2016

I løpet av perioden 1814-1830 behandlet Stortinget totalt 31 saker som handlet om politi.³²⁹ 13 av disse dreide seg om finansiering av lønn og andre utgifter knyttet til politi, 7 handlet om regulering av lotterier, luksusvarer, utlendinger og hittegods, og 11 var lovforslag om organisering og regulering av politi. Lovforslagene ble imidlertid ikke debattert på Stortinget, men ekspedert videre til en lovkommissjon som hadde fått i oppgave å utarbeide en politilov.³³⁰ Politiloven ble aldri ferdigstilt, men da Christian Magnus Falsen døde i 1830 etterlot han seg et uferdig lovutkast som gir oss et innblikk i hvordan lovkommissjonen så for seg at politi skulle være. Det var altså ingen debatter på Stortinget som handlet om hva politi burde være og hvorfor i de to første tiårene etter statsformskiftet, men i det offentlige ordskifte ble politi debattert. Søk i Nasjonalbibliotekets digitale avisdatabase viser at særlig én hendelse førte til debatt om politiet, og det dreide seg om politiets håndtering av grunnlovsmarkeringen i Christiania i 1829 og 1830.³³¹ En av dem som engasjerte seg i debatten var Ludvig Kristensen Daa, som i 1831 utga boka *Syttende Mai Og Politiet*.³³²

Falsens politilovutkast og Daas bok utgjør dette kapittelets hovedkilder. Disse tekstene har ikke blitt viet særlig oppmerksomhet av historikere, verken av de som har skrevet biografier om Falsen og Daa eller de som har skrevet politihistorie. Unntak er Valen-Sendstad og Heivoll som begge har brukt Falsens politilovutkast i sin politihistoriske forskning, men da kun en begrenset del av utkastet.³³³ Politihistorie har stort sett handlet om utviklingen av politi som institusjon, organisasjon og virksomhet, og verken Falsens lovutkast eller Daas bok førte til noen umiddelbar endring av lovgivning eller organisering. Men, som kilde til hvordan politi utviklet seg som begrep og politikk er tekstene høyst interessante. Falsen og Daa var akademikere, embetsmenn

³²⁹ Utvalget er gjort ved å bruke søkeordene 'politi' og 'politivæsen' for perioden 1814-1831 i databasen over digitaliserte Stortingsforhandlinger <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>.

³³⁰ Mer forklaring om lovkommissjonens mandat og arbeide følger senere.

³³¹ Utvalget er gjort ved å bruke søkeordet 'politi' for perioden 1814-1831 i databasen <http://www.nb.no/nbsok/search.nbdigital>.

³³² Daa 1831. Takk til Hilde Sandvik som gjorde meg oppmerksom på denne publikasjonen.

³³³ Valen-Sendstad 1953, Heivoll 2017a Heivoll har fått tilgang til et utvalg av mine transkripsjoner.

og politiske aktører som påvirket statsutviklingen i sin samtid, og de hadde sterke meninger om hva politi skulle være og hvorfor. Innholdsmessig er tekstene rike på refleksjoner og argumenter som kan belyse hvordan politi ble begrepet og legitimert, av forfatterne selv og av andre aktører i de profesjonelle, sosiale og politiske nettverk som de var del av.

Kapittelet starter med en analyse av Falsens lovutkast med fokus på begrepsbruk og argumenter, etterfulgt av en drøfting der lovutkastet tolkes i lys av samtidige politiske og vitenskapelige diskurser (5.1). Deretter blir begrepsbruk og argumenter i Daas tekst analysert, og tolket i lys av nasjonal og internasjonal politikk (5.2). Kapittelet avsluttes med en oppsummerende drøfting (5.3).

5.1 Regjeringens politi

Blant alt tekstmateriale som er bevart etter Christian Magnus Falsen, er et 125 siders håndskrevet manuskript som er arkivert under tittelen «Afhandling om Politievæsenet».³³⁴ Manuskriptet er ikke datert, men det er ganske sikkert utarbeidet i perioden desember 1828 til oktober 1829. Da var Falsen del av en lovkommissjon som hadde fått i oppdrag å utarbeide utkast til en kriminallov, en politilov og en lov om rettergangsmåten i kriminal- og politisaker.³³⁵

5.1.1 Falsens politilovutkast

En tredjedel av manuskriptet «Afhandling om Politievæsenet» bærer preg av å ha vært et underlagsmateriale, og består av forfatterens notater fra studier av eldre dansk-norske politiforordninger og samtidig tysk politilovgivning. Underlagsmaterialet er vesentlig for å forstå den kontekst Falsen tenkte og produserte i, men i analysen her vil

³³⁴ Manuskriptene er scannet og tilgjengelige på Digitalt Universitetsbibliotek i Bergen:

<https://digitalt.uib.no/handle/123456789/3385> Jeg har transkribert samtlige sider av manuskriptet, men deler av det er svært vanskelig å tyde slik at det tas forbehold om at min transkripsjon ikke nødvendigvis er hundre prosent korrekt.

³³⁵ Den Norske Rigstidende, 11. 12.1828

<https://www.nb.no/items/552fb0c079db064000dee38f51afcffb?page=0&searchText=Den+norske+Rigstidende>

jeg konsentrere meg om den delen av manuskriptet som skulle fungere som et utkast til en samlet norsk politilov. Lovutkastet består av 30 sider innledende refleksjoner over lovens virkekrets samt 50 sider presentasjon av tilsammen 43 lovkapitler med tilhørende paragrafer. Utkastet er av ujevn kvalitet. Noen kapitler og paragrafer er utførlig bearbeidet, mens andre er ført mer i stikkordsform. Utkastet fremstår likevel som helhetlig da det avsluttes med en detaljert innholdsfortegnelse med korrekt sidehenvisning til alle foregående kapitler og paragrafer.

I den innledende delen om lovens virkekrets starter Falsen med å reflektere over oppdraget han har fått: «Idet mand vil afsætte tvende nye Love, nemlig En Criminallov, og en Lov om Politiovertrædelser, Opstaar naturligviis Spørgsmaal om, hvilke Strafbare Handlinger der i den ene, og hvilke i den andre af disse blive at omfatte».³³⁶ Med dette gjenopptar Falsen den gamle diskusjonen om skillet mellom *justis* og *politi*, og han argumenterer for at spørsmålet kan løses ved å innføre et begrepsmessig skille mellom forbrytelser og forseelser.³³⁷ Begrepet *forbrytelser* bør ifølge Falsen brukes for å betegne de handlinger som umiddelbart krenker borgernes eller borgersamfunnets fred og som av *juridiske* grunner kan ilegges straff, mens begrepet *forseelser* bør tas i bruk om de handlinger som truer sedelighet, orden og sikkerhet og som av *politiske* grunner kan ilegges straff.³³⁸ Falsen mener at grensen mellom hva som er forbrytelser og skal behandles av domstolen, og hva som er forseelser og skal behandles i politiretten, må fastsettes ved positive bestemmelser i de to nye lovene.

Etter dette følger 24 sider hvor forfatteren drøfter hva som bør regnes som «Politivæsenet betreffende».³³⁹ Drøftingen fremstår som en rettsfilosofisk øvelse i å definere politibegrepsets meningsinnhold, og dokumentet gir oss dermed et unikt

³³⁶ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 3, s. 1

³³⁷ Se kapittel 3.2.2

³³⁸ Falsen påpeker at det eksisterende lovverk ikke gjennomfører et slikt skille og gjør rede for tilfeller der det han mener må anses som «virkelige forbrydelser» blir behandlet i politiretten, og på den annen side saker som «etter deres Natur ere Politiforseelser» som blir behandlet av den ordinære domstol. Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 3, s. 2-4.

³³⁹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4.

innblikk i hvordan en jurist, med mandat fra regjering og Storting, mente at politi burde begripes.

Falsen går nærmest poetisk til verks når han innleder med å beskrive politiets nytte:

Politiet ligner en velgiørende Genius (...) de rænser Luften her at indaande; de sikkrer at Stæde, Landsbyer og Gaarde, at beboe, og at Veie at vandre; de vogte at Marken, at dyrke, de bevarer deres Bopæle fra Ilds- og Vandnød, og dem selv fra Sygdom, Armod, Uvitenhed, Overtro og Usædlighed (...) og tilbyde enhver Fattig, Forulykket Og Nødlidende en Tilflugt i Verden. Dets opmærksomhed er overalt; en hjælpsom Haand er stedse bered og usynlig omsvæver os strax dets utrættelig Omhue.³⁴⁰

Begrepet *genius* stammer fra romersk mytologi, der det betegnet en skytsånd som påvirket menneskets handlinger og skjebne. I det antikke romerske samfunn var det vanlig at individer og gruppefelleskap, som for eksempel husstander laug eller byer, hadde hver sin genius som man ofret og lovet troskap til.³⁴¹ Falsen følger opp med å beskrive den andre siden av politiets janusansikt: «Men i en slet Regierings Haand bliver det let den frygteligste Plage og et farligt Redskab for Undertrykkelser. (...) Det fornærmer Frenderes helligste Rettigheder under intetsigende Paaskud og indskrænker Borgerfriheden uden retmæssig Hensigt.»³⁴²

«Hvad er politie?» spør han så, og påpeker at å «betegne grændserne for Politiets Virksomhed, og for at kunne dette, at udgrunde og nøie bestemme dets Natur, er et meget vanskeligt Arbeid.» Dette fordi «Ordet Politie vil altid blive et ubestemt Ord, som kan forklares paa mange Maader. (...) Thi hvor meget og hvor mange Slags er ikke det, som staar under dets Navn!»³⁴³ Han konkluderer med at han ikke kan ta utgangspunkt i samtidens begrepsbruk da den ikke gir en tilfredsstillende avgrensning

³⁴⁰ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 1

³⁴¹ «Genius», Store norske leksikon <https://snl.no/genius>

³⁴² Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 1

³⁴³ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 2

av begrepets meningsinnhold: «Man seer let, at her overalt mangler Streng bestemthed, og at der i de angivne Begreber paa een Gang ligger deels for meget, deels for lidet.»³⁴⁴

Med mål om å utlede et entydig politibegrep, starter Falsen med å søke etter «begrepets natur». Han legger til grunn at politiet er underlagt «den høieste Magt», altså staten. Ifølge Falsen er hovedformålet til den høyeste makt å «bortfjerne enhver Hindring for uforstyrret Virksomhed til Velstands befordring for Statens Borgere.» Fordi politiet er statens redskap så må en definisjon av politibegrepet ta utgangspunkt i samme målformulering, resonnerer han: «og forsaavidt Politiet er Gienstand for den høieste Magt, kommer det her an paa at bestemme dets Begreb.»³⁴⁵ Hva mener Falsen med «Virksomhed til Velstands befordring», og hvem er «Statens Borgere»?

I den videre drøftingen gir Falsen oss en idé om hvordan dette formålet skal tolkes. Han understreker at politiets formål ikke kan reduseres til et ansvar for å ivareta borgernes sikkerhet, men at det også må inkludere et ansvar for ivaretagelse av borgernes velferd: «Og skulde det ikke være Statsmagtens Pligt, følgelig ogsaa dens Ret at fæste sine Øine, ikke alene paa Farene for Sikkerheden men tillige paa farene for Velstanden/Velfærden.» Av dette utleder han at politibegrepet må gis følgende definisjon:

Hindringer for Sikkerhed og Velstand er med alle dens Følger almennskadelige Onder, som man maa modarbeide, som man ikke maa lade opstaa, men saameget muligt undertrykke og afværge. Denne Omsorg, som ikke paaligger nogen andre Grene af Statsmagterne, er Politiets Sag. Politiet bestaaer altsaa i Anvendelsen Af ethvert hensigtsmessigt og tilladt Middel til at afværge Hindringer og Farer for Statsborgeres Sikkerhed og Velfærd/Velstand.³⁴⁶

Politi defineres som den gren av statsmakten som har i oppgave å beskytte statsborgernes sikkerhet og velferd/velstand gjennom å avverge, undertrykke og

³⁴⁴ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 3

³⁴⁵ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 4

³⁴⁶ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 5

motarbeide allmennskadelige onder. Falsen skiller mellom ulike typer allmennskadelige onder. Under politiet hører kun avvergelse og forhindring av «tilkommende» eller «nærværende» allmennskadelige onder, mens «allerede passerede Onder, forsaavidt de ere underkastet retlig Bedømmelse, høre under Justitien.»³⁴⁷ Politiet skal altså forebygge forventede «onder» og stoppe de «onder» som de observerer der og da, mens justisen skal ta seg av de onder som allerede er begått og som skal straffes som forbrytelser. Det vi i dag kaller etterforskning av kriminalitet ville Falsen altså definert som utenfor politiets domene.

Med dette «antagne Begrep om Politiet», konkluderer Falsen, så har han så nøye og fullstendig som det er mulig, definert politi og dets «eiendommelige Charactair».³⁴⁸ Og det er ut fra en slik politibegripelse at han går videre og utleder hva som skal være «Politiets Gienstande i dens Forhold til de dertil svarende retlige Grundsætninger».³⁴⁹ Falsen lanserer begrepet *politimakt* som betegnelse for det at staten overdrar sin rett og plikt til å forebygge og avverge allmennskadelige onder til politiet: «Denne den høieste Magts Ret heder Politimagt, Politihøihed, Regierings Ret i meest indskrænket Forstand.»³⁵⁰ I politimakten ligger alle rettigheter som politiet trenger for å utøve sin virksomhet, og dette omfatter retten til å drive «politiopsigt», retten til å gi lover, og retten til å bedømme lovenes etterlevelse. Av sistnevnte følger retten til å opprette politijurisdiksjon, politidomstoler, politiembeter «og overhovedet Anstalter af ethvert Slags treffes, naar Politiets Hensigt fordrer det.»³⁵¹ Politimakten er altså legitimert i *regjeringsretten*, og retten til å utstede politilover, til å overvåke deres etterlevelse og dømme ved overtredelser forbeholdes politiet på vegne av den utøvende makt (kongen og regjeringen).

Falsen har dermed definert politiets formål og funksjon, men han har fortsatt til gode å definere innholdet. Dette er ingen enkel oppgave forklarer Falsen, fordi politiets formål

³⁴⁷ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 6

³⁴⁸ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 7.

³⁴⁹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 7

³⁵⁰ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 7

³⁵¹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 8

er så omfattende at «Enhver enkelt Erfaring (...) kan foranledige særdeles Politilove og Anstalter». Dersom man vil lage en politilov som dekker alle tenkelige onder som truer sikkerhet og velferd, så kan man lett ende opp i «den tanke, at samle de enkelte Forordninger, at forandre dem efter Tidens Behov, at udfylde Hullerne i Lovgivningen, og saaledes at opstille en fuldstændig og almindelig Politianordning».³⁵² For Falsen er politiets «gjenstander» kjennetegnet av «mangfoldighed», «omskiftelighed», «Foranderlighed», «omvexling» og «forskjellighed». Å utarbeide et allmenngyldig lovverk som skal regulere det omskiftelige og særlige fremstår derfor som et fundamentalt problem. «Politolvgivning- og Anordning er ifølge sin Natur evig omskiftelig», og derfor, skriver Falsen, kan en politilov «kun opstille almindelige Grundsætninger, som ikke let forandres ved forandrede Tilfælde og Forhold».³⁵³

På dette grunnlag foreslår han tre grunnsetninger for politimakten. Den første grunnsetningen, «Politiemagten bør aldrig gaae videre end dens eiendommelige Hensigt fordrer», setter et krav om hensiktsmessighet. «Politimagten maa indskrænke Undersaaternes naturlige Frihed; men kun forsaauidt dens retmæssige Øiemed fordrer» lyder den andre grunnsetningen, og derved settes et krav om forholdsmessighet ved politiets inngrep i individenes frihet og privatliv. Med den tredje grunnsetningen settes et krav om nødvendighet dersom politiet skal gripe inn i eiendomsretten eller andre såkalte velervervede rettigheter: «Også velervervede Rettigheder maae undertiden overgis Politiet til Offer; men kun, naar dets Øiemed ellers ikke kan opnaaes.»³⁵⁴

Etter å ha utledet disse tre grunnprinsippene, vender Falsen blikket mot der han startet, nemlig mot grenseoppgangen mellom justis og politi. «Politolove rette sig efter Tid og

³⁵² Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 11

³⁵³ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 12

³⁵⁴ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 15. «Velervervede rettigheter» er, i motsetning til «naturrettigheter» som alle har, rettigheter som noen rettmessig har ervervet seg gjennom kjøp, arv, kontrakter, privilegier el.l.

Sted. Justitslove, derimod maae være eensformige, bestandige og uforanderlige» skriver han, og gjentar dermed den samme distinksjon som vi fant i fortalen til Norske Lov av 1687.³⁵⁵ Politiets oppgave er ifølge Falsen utelukkende å *forebygge*, og i den grad politiet har noe med justisen å gjøre er det «ved sine bestræbelser at formindske Justitiens Forretninger.»³⁵⁶ Der justismakten bestemmer hvilke handlinger som skal regnes som forbrytelser og hvordan disse skal straffes, skal politiet konsentrere seg om å iverksette tiltak «for at Enhver skal *forhindres* fra at blive en Forbryder.»³⁵⁷ Den som ikke retter seg etter politiets lover gjør seg skyldig «i en *Forseelse*, men ikke i en Forbrydelse», og når politiet straffer forseelser skal straffen forstås mer som en «*Renselse* end Straf».³⁵⁸

Falsen definerer altså politi som forebygging og avverging av alle onder som kan skade statens og statsborgernes sikkerhet og velferd. Ut fra samme logikk deler han *politiretten* inn i to hovedområder: «Politimagten paaligger det, at sørge for at afværge Farer og bortfjerne Hindringer for Sikkerhed og Velfærd i Statens Indre. Den særegne Politiret deler sig altsaa af sig selv i Sikkerhedspolitiret og i Velferdspolitiret».³⁵⁹

Sikkerhedspolitie består ifølge Falsen i å forebygge og avverge trusler mot sikkerheten. Han argumenterer for at sikkerhet må være førsteprioritet for enhver regjering — og følgelig også for politiet. Men hva mener han med sikkerhet? I dag definerer vi sikkerhet som en tilstand som innebærer fravær av uønskede hendelser eller frihet fra fare og frykt, og ordet brukes også om tiltakene som benyttes for å oppnå denne tilstanden.³⁶⁰ For å finne ut av hva Falsen legger i sikkerhet kan vi se på hvordan han operasjonaliserer begrepet i lovutkastets paragrafer. Lovutkastet er delt i to deler, den første omhandler «Sikkerheds-Politie» og det andre «Velfærds-Politie».³⁶¹ Under

³⁵⁵ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 16.

³⁵⁶ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 17.

³⁵⁷ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 18.

³⁵⁸ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 19.

³⁵⁹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 10

³⁶⁰ Stranden & Rosvold 2015: *Sikkerhet*

³⁶¹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10

overskriften «Sikkerheds Politiets Omfang og Grændser» forklarer Falsen at sikkerhetspoliti består i å avverge det som hindrer offentlig og privat sikkerhet. Falsen deler sikkerhetspoliti inn i seks kapitler, hvorav det første omhandler den offentlige sikkerhet og de fem siste den private sikkerhet. *Offentlig sikkerhet* defineres som «Alle Statsborgeres troe Hengivenhet for den indførte Forfatning, deres lydighet mod Lovene og Øvrigheten, og Regjeringens frie, uhindrede Virksomhet for det almindelige Øiemed».³⁶² Trusler mot den offentlige sikkerhet er ifølge forfatteren alle trusler som er rettet mot «Staten selv», og herunder omtales ulovlige folkeforsamlinger og andre offentlige sammenkomster, «sammenrottelser», hemmelige selskaper, røver- og tyvebander og sigøynere. Offentlig sikkerhet handler først og fremst om beskyttelse av regenten, hans familie og de offentlige embetsmenn. Når Falsen skriver om statens sikkerhet er det altså med vekt på den utøvende makt, ikke på den lovgivende og dømmende makt.

Falsen definerer *privat sikkerhet* som beskyttelse mot handlinger som «ere farlige for Enkeltes Roe og Sikkerhed».³⁶³ Han deler privatsikkerheten inn i fem kapitler, i henholdsvis privat-, personlig-, eiendoms-, frihets- og æres-sikkerhetspoliti. Forfatteren skiller altså mellom ulike typer privatsikkerhet, og han gjør eiendom, frihet og ære til selvstendige private «gjenstander» hvis sikkerhet skal beskyttes.³⁶⁴ Innholdsmessig omhandler de fem kapitlene alt fra hvordan arrestanter skal forvares på en «sikker» og «taalelig» måte, til at politiet må holde «mistænkelige og farlige Personer» under oppsyn og forhindre dem fra å sette «andres Liv eller Sundhed i fare», sørge for at ingen krenker den «hellige Huusfreden», forebygge forgiftninger, barnemord og selvmord, beskytte borgerne mot inngrep i deres eiendomsrett, føre nøye oppsikt med mål og vekt og kontrollere at næringslivet driver i henhold til vedtatte regler. Om «Friheds-Sikkerheds Politie» skriver Falsen følgende:

³⁶² Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 1

³⁶³ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 24

³⁶⁴ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 1-22

Politiemagtens Øiemed og omfang giver den Framfor enhver anden Green af den høieste magt de hyppigste Anledninger til af retmæssige Grunde at innskænke Borgernes naturlige Frihed. Han [politimakten] maa dog aldri afvige fra den Grundsætning: Ingen Borger maa hindres i Bruget af sine egne Kræfter til eget Øiemed, forsaavidt dette ikke stride imod det almindelige Øiemed.³⁶⁵

Falsen mente altså at politiet skulle ha anledning til å innskrenke borgernes naturlige frihet, men bare dersom vedkommendes virksomhet kunne skade statens overordnede mål som var sikkerhet og velferd for staten og dens borgere. Av dette følger at jo videre man definerer sikkerhet og velferd, dess større anledning vil politiet ha til å gripe inn overfor borgerne. Som vi har sett er Falsens definisjon av sikkerhet ganske omfattende, men hvordan definerer han velferd?

Lovutkastets andre del har tittelen *Velfærdspolitie*, og består av hele 21 kapitler.³⁶⁶ Falsen argumenterer innledningsvis for at trusler mot velferden utgjør en indirekte trussel mot sikkerheten, og viser til at «alle Staters Historie beviste» at det opplyste enevelde ble enda mektigere når dets innbyggere levde i «almindelig Velfærd, Tilfredshed og Lyksalighed». Derfor mener Falsen at det må være en politioppgave å forebygge og avverge alt som truer velferden, men dette formålet må prioriteres etter sikkerhet. På den ene siden argumenterer Falsen for at politiet ikke skal ha anledning til å krenke den private sikkerhet «under Paaskud at befordre Almindelig Velfærd», men samtidig skriver han at det er «vor Pligt at underkaste os ... og at opoffre en større deel af vor naturlige Frihed, end Sikkerheds øiemedet alene ellers vilde have fordret».³⁶⁷ Falsen er altså tvetydig når det gjelder hvorvidt borgernes frihet må vike for fellesskapets beste. Når han skriver om velferd mener han ikke individuell velferd, men «Almindelig Velfærd» forstått som fellesskapets beste eller «det heles vel»:

³⁶⁵ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 18

³⁶⁶ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 22-46

³⁶⁷ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 22-23

«Individual Lykke kan aldrig være Gienstand for Velfærdspolitiet ... Det er derfor en aabenbar Misforstaaelse, naar man troer at kunne slutte fra befordring af almindelig velfærd til en Tvangsret til individuel Lyksalighed».³⁶⁸

Falsen definerer *velferdspolitiretten* som «de Love, Forebyggelsesmidler og Anstalter, som have til Hensigt at forebygge eller at afværge skadelige Følger af Mangel, Usundhed, huuslig Uorden, Irreligiøsitet og Overtroe, Raahed og Uvitenhed, Immoralitet, tilfældige Ulykker og Hindringer for Næringsveier paa land og i Bye».³⁶⁹ I de 21 kapitlene om velferdspoliti innlemmer forfatteren bestemmelser om alt fra helse- og sosialforvaltning («befolkningspolitie», «sundhedspolitie», «medicinalpolitie» og «fattigpolitie»), til økonomi («huuslig ordenspolitie», «tjenesteytende politie», «dyrtidspolitie», «landhuusholdningspolitie», «kjøbstadshuusholdningspolitie», «laugspolitie», «handelspolitie» og «manufactur, fabrik og haandværkspolitie»), moral («religionspolitie» og «sædespolitie»), utdanning («underviisningspolitie»), brann- og vannvern («brandpolitie» og «Vandskadepolitie») og naturressursforvaltning («aagerbrugspolitie», «fædriftspolitie», «skov, jagt og fiskeriepolitie» og «bergværkspolitie»).

Når Falsen definerer velferd som et av statens, og dermed politiets, to overordnede mål, beveger han seg ut i et enormt landskap der han på sett og vis ender opp med det som han advarte mot innledningsvis; å utarbeide en politilov som dekker alle tenkelige gjenstander og erfaringer basert på en omfattende samling av tidligere og samtidig dansk-norsk og tysk lovgivning. Han refererer sågar til en rekke romerske lover «som endnu, i Mangel af positive Bestemmelser kunne paaberaabes i Politisager.»³⁷⁰ Når politi blir det samme som velferdsforvaltning er ikke veien lang til et politilovutkast som regulerer det aller meste, og med en vektlegging av borgernes plikt til å innordne seg målet om «det heles vel» åpnes det for vide inngrepshjemler.

³⁶⁸ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 26

³⁶⁹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 11

³⁷⁰ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 43.

Falsens politilovutkast ble aldri fullført, men det betyr ikke nødvendigvis at Falsen var alene om å begripe politi på denne måten. I det følgende vil jeg se nærmere på hva slags politiske og vitenskapelige diskurser lovutkastet forholdt seg til, for å plassere Falsens politibegripelse i en større politisk og rasjonell kontekst.

5.1.2 Et politisk oppdrag

Christian Magnus Falsen skrev sitt politilovutkast i perioden desember 1828 til oktober 1829, og utkastet var et svar på et oppdrag han fikk ved kongelig resolusjon den 22. november 1828.³⁷¹ For å forstå hva oppdraget gikk ut på og den kontekst det ble utformet i, må vi sette oss inn i oppdragets forhistorie. Og i denne forhistorien spilte Falsen selv en viktig rolle.

Christian Magnus Falsen ble født i Christiania i 1782, flyttet som niåring med sin familie til København og ble immatrikulert ved Københavns universitet i 1799. På universitetet ble den 17 år gamle Falsen og hans medstudenter formet som fremtidige embetsmenn og enevoldsstatens lydige representanter, men de ble også introdusert for forelesere og litteratur som satte spørsmålsteget ved den absolutistiske styringsform. Falsen besto juridisk embetseksamen og ble utnevnt til prøveprokurator ved Akershus stiftsoverrett i 1802. I 1808 ble han utnevnt til sorenskriver i Follo, og det var i denne posisjonen Falsen satt da han på nyåret 1814 tok initiativ til å utarbeide et utkast til en norsk konstitusjon.³⁷²

Falsen er i dag mest kjent for grunnlovutkastet som han og Johann Gunder Adler utarbeidet og presenterte for riksforsamlingen på Eidsvoll, og som han som leder av konstitusjonskomiteen i store trekk fikk gjennomslag for. Grunnlovens § 94 bestemte at det skulle utarbeides «En nye, almindelig civil og criminel Lovbog», og planen var at disse skulle behandles «paa første, eller om dette ikke er mueligt, paa andet

³⁷¹ Den Norske Rigstidende, 11. 12.1828

<https://www.nb.no/items/552fb0c079db064000dee38f51afcffb?page=0&searchText=Den+norske+Rigstidende>

³⁷² Hommerstad 2015a: *Christian Magnus Falsen : stridsmannen*

ordentlige Storting.»³⁷³ I dette lå en forventning om at den nye norske staten skulle reformere all rett som var blitt overlevert fra det dansk-norske rettsfellesskapet.³⁷⁴ I påvente av at det nye lovverket kom på plass, bestemte § 94 at «Statens nugjeldende Love [blive] i Kraft, forsaavidt de ei stride imod denne Grundlov eller de provisoriske Anordninger, som imidlertid maatte udgives.»³⁷⁵ Det var Falsen som sto bak forslaget om å overlate lovarbeidet til en rettskyndig komité.³⁷⁶ Den 16. mai 1814 ble de erfarne juristene og professorene Christian Krohg, Christian Adolph Diriks, Christopher Anker Bergh og Jens Peter Debes, samt filosofen Niels Treschow, valgt som medlemmer av Lovkomiteen. Falsen ble sannsynligvis ansett som for ung og uerfaren til å bli regnet som en aktuell kandidat.³⁷⁷

Planen om at komiteen skulle legge frem sine lovutkast allerede på første (1815) eller andre (1818) storting viste seg raskt å være for ambisiøs. Lovkomiteens virksomhet ble fra første stund hindret av uklarheter i dens mandat og av at komiteens medlemmer ble pålagt en rekke andre tidkrevende oppgaver.³⁷⁸ Hvilken plass politilovgivning var tenkt å ha innenfor komiteens kodifikasjonsarbeid, er noe uklart. Ut fra en oppfatning om at de lovkyndige ekspertene selv var best egnet til å utforme sitt mandat, valgte Riksforsamlingen ikke å spesifisere i detalj hvilke lover som skulle utarbeides. Heller ikke i kongens besikkelse av 26. mai 1814 ble mandatet utdypet.³⁷⁹

I en gjennomgang av stortingsforhandlingene for perioden 1814-1830 finner jeg imidlertid flere tegn til at stortingsrepresentantene fra første stund mente at politilovgivning burde inngå som del av lovkomiteens kodifikasjonsarbeid. På det

³⁷³ Grunnloven av 17. mai 1814, §94

³⁷⁴ Sandvik & Michalsen 2013: *Kodifikasjon og konstitusjon : Grunnlovens § 94s krav til lovbøker i norsk historie.*: 11

³⁷⁵ Grunnloven av 17. mai 1814, §94

³⁷⁶ Forslaget ble vedtatt med én stemmes flertall da Falsen fikk en ekstra stemme i kraft av å være Riksforsamlingens president, se Hommerstad 2015a: 120

³⁷⁷ Hommerstad 2015a: 137

³⁷⁸ Rørvik 2013: "Et formløst øyeblikk" : *Lovkomiteen av 1814.*: 32

³⁷⁹ Rørvik 2013: 32

første ordinære storting, den 17. august 1815, presenterte representant Ole Bjørnsen et forslag om en lov «angaaende Politivæsenet paa Landet» for Stortinget. Forslaget var utarbeidet av en anonym person som undertegnet med «F».³⁸⁰ Justiskomiteen innstilte på at lovforslaget burde videresendes til Lovkomiteen og påpekte at dersom en «fuldstændig og passende Politie-Anordning» ble utarbeidet, «vilde vistnok en stor Mangel i Landets Lovgivningsvæsen blive afhjulpen». Innstillingen ble enstemmig bifalt.³⁸¹

Når Stortinget samlet seg for tredje gang våren 1821, var det ennå ikke kommet på plass noen politilovgivning. Christian Magnus Falsen, som på dette tidspunkt var amtmann i Nordre Bergenhus og stortingsrepresentant for Bergen by, la frem et utkast til en lov om «Politieindretning paa Landet». Stortingsrepresentantene var samstemte om at Falsens utkast skulle oversendes til lovkomiteen for å samordnes med deres øvrige lovarbeider.³⁸² En kongelig proposisjon om «Lov om en forandret Politie-Indretning i Kongeriget Norges Stiftssteder» datert 22. januar 1821, ble også besluttet oversendt til Lovkomiteen. Lovkomiteen svarte med en betenkning til Stortinget der de anbefalte at komited medlem Krohg, som var ansvarlig for å forfatte et utkast til kriminallov, i tillegg burde få ansvaret for å forfatte et utkast til en alminnelig «Lov angaaende Politieovtrædelser» samt et forslag om «Rettergangsmaaden i Anledning af Politieovtrædelser». Lovkomiteen begrunnet dette med at kriminal- og politilovene måtte «bringes i harmonie» med hverandre for å unngå «de næsten uovervindelige Vanskeligheder, som Uoverensstemmelse mellom hine og disse maatte medføre».³⁸³

³⁸⁰ Med tanke på at Falsen seks år senere fremmet et likelydende lovforslag, er det mulig at kanskje Falsen også var forfatter av dette lovforslaget.

³⁸¹ Stortingsforhandlinger 1815, 1. Del, S. 29.9., s. 280. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1815-16&paid=2&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0282

³⁸² Stortingsforhandlinger 1821, 1. Del, O. 11.8., s. 454-455. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1821&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0456&vt=a&did=DIVL96

³⁸³ Stortingsforhandlinger 1821, 1. Del, S. 6.8., s. 33-34. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1821&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0035&vt=a&did=DIVL18

I sin innstilling til Stortinget vektla justiskomiteen at kongens lovforslag kunne skade målet om å få på plass en helhetlig politilovgivning; «dersom man nu ved speciel Lov faststilte særskilte Regler for Politie-Indretningen i stiftsstæderne, lægges hindringer i Veien for den Enhed, der er saa ønskelig i Lovgivningen i Almindelighed». Videre påpekte de at kongens lovforslag ville påføre statskassen urimelige utgifter «som i denne Tid, da Nationen trykkes af saa mange extraordinaire Byrder, ikke af Committeeen kunde tilraades». På grunn av gjeldsoppjøret med Danmark, et utilstrekkelig bankvesen og svikt i utenrikshandelen var Norge i en svært vanskelig økonomisk stilling. Justiskomiteens innstilling om å utsette saken til Lovkomiteen hadde utarbeidet et endelig utkast til en samlet politilov som kunne behandles av neste Storting (1824), ble enstemmig bifalt.³⁸⁴

Da Stortinget ble samlet på nytt i 1824 forelå det ennå ikke noe lovutkast fra Lovkomiteen, ei heller i 1827. Christian Krohg måtte stadig be om fristutsettelse i sitt arbeid med kriminal- og politilovutkastene, og da han heller ikke klarte å overholde en endelig frist som ble satt til 30. september 1828, ble han fratatt mandatet.³⁸⁵ Den 10. november 1828 begikk Krohg selvmord, og tolv dager senere ble det ved kongelig resolusjon nedsatt en ny Lovkommisjon bestående av statsråd Vogt, Christian Magnus Falsen (som på det tidspunkt var utnevnt til høyesterettsjustitiarius i Christiania), stiftsoverrettsjustitiarius Berg og kanselliråd Munthe af Morgenstjerne «for at udarbeide Udkast til en Criminallov og en almindelig Lov om Politie-Overtrædelser samt til en Lov angaaende den rettergangsmaade, som i criminelle Tilfælde og i Anledning af Politie-Overtrædelser bør bruges».³⁸⁶ Vogt skulle lede lovkommissjonen og Falsen fikk ansvaret for å utarbeide en politilov.

³⁸⁴ Stortingsforhandlinger 1821, I. Del, O. 17.8., s. 622-627. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1821&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0624&vt=a&did=DIVL146

³⁸⁵ Storsveen 2009b: *Christian Krohg I*

³⁸⁶ Den Norske Rigstidende, 11. 12.1828

<https://www.nb.no/items/552fb0c079db064000dee38f51afcffb?page=0&searchText=Den norske Rigstidende>

Både storting og regjering ivret altså for å få på plass en samlet politilov, som et ledd i oppfyllelsen av Grunnlovens § 94. Som vi har sett hadde de eneveldige monarkene forsøkt å få på plass en samlet politianordning helt siden slutten av 1600-tallet, men der enevoldsstaten hadde sett for seg en kompilasjon (en samordning av tidligere rett) ønsket det konstitusjonelle monarki seg en kodifikasjon (en ny lovbok). Et samlet Storting stilte seg bak dette oppdraget, og kongen og hans statsråder gjorde det de kunne for å påskynde prosessen. Som vi har sett bidro også Falsen fra sidelinjen med egenproduserte lovforslag, og sannsynligvis mente han at han selv var bedre skikket enn Christian Krohg til å forfatte en kriminal- og politilov.³⁸⁷ Med oppnevningen som høyesterettsjustitiarius sommeren 1828 hadde Falsen omsider kommet i en slik posisjon at han kvalifiserte for å bli medlem av det gode lovkomiteselskap, og da Krohg ble satt på sidelinjen var Falsen klar til å ta over.

I sin Falsen-biografi beskriver Hommerstad hvordan Falsen og Vogt samarbeidet om lovutkastet.³⁸⁸ Ifølge Vogt arbeidet Falsen raskt og intensivt, han «fattede hurtigt» men «var ikke grundig».³⁸⁹ Vogt kommenterte fortløpende Falsens utkast, og kommentarene var så detaljerte at Falsen mente at fremdriften ble urimelig forsinket når Vogt stadig ville «gaae tilbage, underkaste det allerede gjennomgaaede gjentagne Prøvelse og paany omarbeide det».³⁹⁰ Sommeren 1829 ble Falsen så syk at han måtte skrive til kongen og be om permisjon fra arbeidet som justitiarius i Høyesterett. Han fortsatte sitt arbeid i lovkommissjonen, men i oktober var han så svekket at han heller ikke klarte dette. Den 13. januar 1830 døde han i sitt hjem i Lakkegården i Christiania.³⁹¹

³⁸⁷ Hommerstad siterer et brev Falsen skrev til Christie i 1825 der han omtaler Krohgs evner som lovskriver i svært negative vendinger. Hommerstad 2015a: 271

³⁸⁸ Hommerstad 2015a: 271-277

³⁸⁹ Hommerstad 2015a: 275

³⁹⁰ Hommerstad 2015a: 275

³⁹¹ Hommerstad 2015a: 277

5.1.3 En vitenskapelig løsning

Ifølge Valen-Sendstad var Falsens politilovutkast uttrykk for en foreldet politibegripelse, og hovedårsaken til at det ikke ble gjennomført var at Falsen «holdt fast ved den gamle definisjonen av begrepet politi».³⁹² Heivoll beskriver Falsen som en representant for «det gamle system», men påpeker at han også sto for nytenkning i og med at han kombinerte tradisjonelle naturrettslige med nyere «positivrettslige forståelser av politiets virksomhet og myndighet».³⁹³

Det første som slår meg når jeg sammenligner Falsens lovutkast (1829) med politianordningene fra første halvdel av 1700-tallet, er det som mangler. I politianordningene ble politibegrepet konsekvent brukt i formen en politi/politien, men Falsen bruker utelukkende politibegrepet med nøytral artikkel, som et politi/politiet. Betyr dette at Falsen og hans samtidige hadde sluttet å bruke politibegrepet i betydningen tilstand og styringsform, eller var Falsen begrepsbruk innovativ?

Falsens lovutkast er gjennomsyret av en konkret politibegripelse, og dette kommer særlig til syne der forfatteren i detalj forklarer hvilke «gjenstande» som kan utledes av politibegrepet: politimakt, politioppsikt, politilovgivning, politiforvaltning, politijurisdiksjon, politirett, politiembetsmenn og politibetjenter. Falsen beskriver makten, jurisdiksjonen, forvaltningen og oppsikten som politivesenets gjenstander, og han konkretiserer dermed politi som styringsform. Det konvensjonelle uttrykket «å gjøre politi» på noe, blir hos Falsen spesifisert og tingliggjort. Denne tingliggjøringen av politibegrepet kan forstås som et analytisk grep som springer ut av Falsens naturrettslige orientering og hans mål om å begripe politiets «natur». Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at den språklige tingliggjøringen innebar at politibegrepets

³⁹² Valen-Sendstad 1953: 168

³⁹³ Heivoll 2017a: 163

abstrakte meningsdimensjon hadde forvunnet. Falsen skriver ikke utelukkende om politi som politiet, men også om politi som et *vesen*.

Ordet «vesen» kom fra det tyske «wesen», som er en substantivering av «zu sein», som på norsk betyr «å være». I sammensatt form vil "-vesen" gi tilleggsbetydningen "det som er", og dermed betød politivesen "det som er politi".³⁹⁴ Falsen var ikke den første til å bruke betegnelsen politivesen. Jeg finner for eksempel at man brukte betegnelsen «Justits- og politievæsenet» når Stortinget skulle vedta gasjer for de sivile embeter i 1818.³⁹⁵ Vesen-begrepet tjente flere hensikter. For Falsen og andre juristutdannede embetsmenn var «vesen» egnet til å betegne det som utgjør politiets (eller andre fenomeners) egentlige, konstante natur, i motsetning til mer tilfeldige og forbigående egenskaper. Falsens generasjon av jurister var opplært i opplysningstidens naturrettslære, og det lå til den naturrettslige kunnskapsrasjonalitet å forutsette at alle lover hentet sin gyldighet fra naturens ordening. Dessuten kunne begrepet «politivesen» brukes for å skape en forestilling om helhet og enhet på et område som i praksis var kjennetegnet av uensartethet. Under politivesen kunne man inkludere alt fra lov og rett til de fysiske personer og den virksomhet de utfører. Under politivesen kunne man forene både politien og politiet, og derved skape en enhetlig overbygning som rommet både konkrete og abstrakte betydninger.

Falsen ser ut til å ha vært opptatt av å skape kontinuitet mellom fortidens og fremtidens politi, og jeg finner ikke noen oppgjør eller klare brudd med den før-konstitusjonelle politibegripelse i hans lovutkast. Men på ett punkt måtte Falsen likevel forholde seg til statsformskiftet som et absolutt skille, og det var når det kom til å formulere formålet med politi. Eneveldets politi var legitimert i statens selvoppretholdelse og den absolutte monarkens rett og plikt til å styre sitt hushold. Målet var en god politi, og en god politi betød ordnede moralske, sosiale og økonomiske forhold i tråd med kongens ønsker. For Falsen, som skulle utarbeide en politilov som var i tråd med Grunnloven

³⁹⁴ «Vesen», Det norske akademis ordbok <https://www.naob.no/ordbok/vesen>

³⁹⁵ Sammenkoblingen av justis og politi henger sammen med at fra 1. januar 1818 ble 2. og 3. departement slått sammen til ett departement, som fikk navnet Justis- og politidepartementet.

og som ivaretok det konstitusjonelle monarkiets behov, ble det viktigste spørsmålet hva politivesenet skulle være godt for.

Spørsmålet om hva politivesenet skulle være godt for ledet Falsen til spørsmålet om hva staten skulle være god for: «og forsaavidt Politiet er Gienstand for den høieste Magt, kommer det her an paa at bestemme dets Begreb.»³⁹⁶ Ifølge Falsen måtte hovedformålet til staten være å «bortfjerne enhver Hindring for uforstyrret Virksomhed til Velstands befordring for Statens Borgere.»³⁹⁷ Og siden politivesenets formål måtte være det samme som statens formål, konkluderte han med at det overordnede mål for politiet måtte være å forebygge trusler mot statens og borgernes sikkerhet og velferd. «Denne Omsorg, som ikke paaligger nogen andre Grene af Statsmagterne, er Politiets Sag», påpekte han.³⁹⁸ Han endte dermed opp med en definisjon som kombinerte en positiv målformulering (velferd og sikkerhet) med en negativ funksjonsformulering (det som ikke andre myndigheter tok seg av). Med denne negative definisjonen fulgte et behov for å avgrense politi opp mot andre «Grene af Statsmagterne», og først og fremst opp mot justisen. Distinksjonen mellom politi og justis ble for Falsen en distinksjon mellom lov og politikk. For Falsen var politi regjeringens redskap og derfor et formbart politisk prosjekt, mens justisen skulle ligge fast og hørte under den lovgivende makts domene.

Når Falsen definerte sikkerhet og velferd som statens overordnede mål, og når han i detalj spesifiserte hva sikkerheten og velferden skulle bestå i, så bidro han til utviklingen av en styringsstrategi tilpasset det konstitusjonelle monarki. Politilovutkastet kan derfor også leses som et forslag til en statlig sikkerhets- og velferdspolitik. Spørsmålet er imidlertid om den styringsstrategi som Falsen la opp til skilte seg vesentlig fra eneveldets styringsstrategi?

³⁹⁶ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 4

³⁹⁷ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 4

³⁹⁸ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 5

De fleste av de 43 sikkerhets- og velferds- «gjenstander» som Falsen mente at politivesenet skulle fremme og beskytte, hadde han hentet fra pre-konstitusjonell dansk-norsk politilovgivning. Blant grunnlagsdokumentene til Falsen finnes utførlige oversikter over alle tidligere politibestemmelser som hadde blitt vedtatt på 16- og 1700-tallet.³⁹⁹ Alle referanser er overstrøket, noe som vitner om at forfatteren sannsynligvis systematisk innlemmet de gamle bestemmelsene i det nye lovutkastet. Når vi sammenligner Falsens lovutkast med politianordningene fra 1700-tallet, finner vi stor grad av tematisk overlapping. Falsens politivesen var like omfattende og inngripende som enevoldsstatens politivesen. Den systematikk som forfatteren la til grunn når han delte inn bestemmelsene i saker som angikk sikkerhet i lovens første del og saker som angikk velferd i andre del, representerte imidlertid en ny måte å organisere lovgivningen på. I de tidligere politianordningene skilte man mellom alminnelig og spesiell politilovgivning, og man differensierte ikke mellom sikkerhet og velferd.⁴⁰⁰ Falsens lovutkast var derfor innovativt når det gjaldt målformulering (sikkerhet og velferd) og form (den analytiske oppbygning). Når det gjaldt innholdet (bestemmelsene i sikkerhets- og velferdsparagrafene) derimot, var det i stor grad å anse som en videreføring av pre-konstitusjonell politilovgivning.

Politoloven måtte imidlertid være i samsvar med Grunnlovens prinsipper, og dette ivaretok Falsen ved å drøfte hva som skulle være politivesenets mål, dets plassering i forhold til statsmaktene og grenseoppgangen mellom politimakten og borgernes rettigheter og friheter. Dette er drøftinger som vi ikke finner spor av i tidligere politilovgivning, men hvor innovativ var egentlig Falsens argumentasjon? Politivesenet skulle ta i bruk «ethvert hensigtsmessigt og tilladt Middel til at afværge Hindringer og Farer for Statsborgeres Sikkerhed og Velfærd/Velstand».⁴⁰¹ Politi var avledet regjeringsrett, og politiet skulle bistå regjeringen i dens streben etter å fremme

³⁹⁹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 6

⁴⁰⁰ Se kapittel 4.1

⁴⁰¹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 5

og bevare sikkerhet og velferd. Målet var imidlertid ikke individuell velferd, men «Det Heles Vel». Om dette målet nødvendiggjorde inngrep i borgernes friheter, så måtte det tåles: «Det er Politiemagtens uomtvistede Ret, at indskrænke Borgernes naturlige Frihed til befordring af dens retmæssige Hensigt».⁴⁰² Prioriteringen av «det heles vel», om nødvendig på bekostning av borgernes friheter, minner om det opplyste eneveldets «lykksalighetslære». Lykksalighetslæren gikk ut på at den enkeltes lykke avhang av «det heles», altså statens, lykke, noe som legitimerte innskrenkninger i de naturlige borgerfriheter i den hensikt å bevare allmennvellets beste.⁴⁰³

Prinsippene om maktfordeling, folkestyre og frihet var nedfelt i Grunnloven, men blant stortingsrepresentantene hersket det uenighet om hvordan prinsippene skulle fortolkes. Som politisk aktør og skribent ble Falsen ofte kritisert for å være mer lojal mot monarken enn mot nasjonen og dens borgere, og det er i stor grad slik han også har blitt beskrevet av historikerne i ettertid.⁴⁰⁴ I 1824 kjempet han for å innføre det monarkiske prinsipp gjennom å gi kongen absolutt veto i en revidert grunnlov, men ble nedstemt.⁴⁰⁵ Hommerstad beskriver Falsen som en mann som først og fremst var opptatt av å forsvare Grunnloven, og hans kamp for å styrke kongens makt forklares som en grunnlovskonserverende strategi.⁴⁰⁶ Falsen fryktet at den norsk-svenske monarken ville iverksette anti-liberale reaksjoner i likhet med hva som hadde skjedd i Østerrike og andre land. Kongen måtte ikke provoseres unødige, for da kunne han sette Grunnloven til side. Ifølge Hommerstad var det derfor Falsen talte for en styrket kongemakt som kunne balansere stortingets makt. Var Falsens politilovutkast uttrykk for en grunnlovskonserverende strategi?

⁴⁰² Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 22

⁴⁰³ Evju 2013: *J.F.W. Schlegel og 1790-tallets debatt om eneveldets legitimitet*

⁴⁰⁴ Mykland 2009: *Christian Magnus Falsen*, Østvedt 1945: *Christian Magnus Falsen : linjen i hans politikk*

⁴⁰⁵ Holmøyvik 2013: *Frå revolusjon til restaurasjon : striden om grunnlovas vesen 1824-1884*: 316

⁴⁰⁶ Hommerstad 2015a: 287-288

Falsen var like mye vitenskapsmann som politiker, og hans meninger om politi kan også forstås som vitenskapelige ytringer. Derfor bør politilovutkastet fortolkes ikke bare som et svar på et politisk oppdrag, men også som del av en samtidig vitenskapelig diskurs. Falsen og de andre medlemmene av lovkommissjonen hadde studert ved universitetet i København.⁴⁰⁷ Der ble de kjent med opplysningsfilosofenes ideer og sosialisert inn i en intelligentsia som diskuterte forholdet mellom den eneveldige styringsform og folkets lykke. Der var det konservative akademikere som argumenterte for en opplyst enevoldsstat der individet hadde plikt til å adlyde øvrigheten og bidra til fellesskapets fullkommenhet, basert på en teori om at den enkeltes lykke var avhengig av statens lykke.⁴⁰⁸ Men også mer radikale akademikere som hentet inspirasjon fra Kant og argumenterte for at det var den enkeltes frihet, ikke lovens rammer, som avgjorde hvorvidt individet kunne oppnå lykke.⁴⁰⁹ Spørsmålet ble hvorvidt friheten skulle være borgerlig (forbeholdt de som var økonomisk uavhengige, opplyste og dannede) eller politisk (for alle).⁴¹⁰

Gjennom hele sitt yrkesliv holdt Falsen seg oppdatert på europeiske vitenskapsdebatter. Han bestilte jevnlig bøker fra sin faste bokhandler i København, og han oversatte og kommenterte en rekke vitenskapelige artikler og bøker. Blant underlagsdokumentene til politilovutkastet finner vi mange referanser til tyske publikasjoner. Som forfatter av politilovutkastet henvendte Falsen seg altså ikke bare til et politisk fellesskap, men også til et akademisk fellesskap. Det norske politilovutkastet var del av en omfattende europeisk politivitenskapelig diskurs, hvor de tyske universitetene førte an.

⁴⁰⁷ Falsen var student i årene 1799-1802.

⁴⁰⁸ Professorene Nørregaard og Hurtigkarl var utdannet og inspirert av den tyske filosofen Christian Wolff (1679–1754), som hadde øvd sterk innflytelse på den opplyste enevoldsstatens paternalistiske idé om individets plikt til å adlyde øvrigheten og bidra til fellesskapets fullkommenhet, basert på en teori om at den enkeltes lykke var avhengig av statens lykke. Evju 2013

⁴⁰⁹ Professor Schlegel ledet an i implementeringen av Kants ideer. Evju 2013

⁴¹⁰ Schlegel mente at monarkens suverenitet måtte beskyttes, og at det var den opplyste monark som best kunne sikre de borgerlige friheter og gi lover som var i overensstemmelse med «folkeviljen». Evju 2013

I de absolutistiske tyske stater i siste halvdel av 1700-tallet var politi synonymt med de styringsinstrumenter som statsadministrasjonen kunne bruke for å kontrollere alle fenomener som ikke kunne reguleres ved allmenne og varige lover.⁴¹¹ Dette var i tråd med Montesquieus prinsipp om at politilovgivning skilte seg fra annen lovgivning ved at den regulerte de foranderlige forhold.⁴¹² Politisakene skulle behandles adskilt fra justissakene, og Polizei-Wesen betegnet alt som ikke angikk justis.⁴¹³ På de tyske universitetene ble det utover 1700-tallet produsert en lang rekke avhandlinger, håndbøker og manualer i politirett og politiforvaltning, og *polizeiwissenschaft* ble etablert som et akademisk fag.⁴¹⁴ Politivitenskapens hovedoppgave var å definere innholdet i «politi», noe som innebar en spesifisering av hvordan staten skulle innrette seg for å oppnå en tilstand av orden, sikkerhet og velferd.

Selv om de tyske politiviterne var inspirert av opplysningsfilosofenes tanker, mente flertallet, også etter den franske revolusjonen i 1789, at det ikke var behov for noe revolusjon fordi et opplyst enevelde hadde vilje og evne — gjennom politivesenet — til å reformere seg selv fra innsiden.⁴¹⁵ Ifølge Stolleis skjedde det en endring på begynnelsen av 1800-tallet, da noen liberale akademikere tok til orde for å «leave behind the absolutist context of the study of public affairs [politivitenskap] of the past, ... to sketch out a completely new systematic doctrine, which was to be in harmony with the Kantian system of natural law and the political demands of the early liberal reform era».⁴¹⁶ De liberale politiviterne mente at det konvensjonelle politibegrepet, som inkluderte alt fra sikkerhet til innbyggernes intellektuelle og materielle velferd, måtte forkastes.⁴¹⁷ Isteden argumenterte de for implementering av Kants prinsipp om at

⁴¹¹ Stolleis 2001: *Public law in Germany 1800-1914*: 218

⁴¹² Uttrykt i verket «Om lovenes ånd» (1748). Se også Tamm 2008: 1

⁴¹³ Knemeyer 2011 (1978): 109

⁴¹⁴ Knemeyer 2011 (1978)

⁴¹⁵ Stolleis 2001: 220

⁴¹⁶ Stolleis 2001: 222

⁴¹⁷ Stolleis 2001: 223

beskyttelse av sikkerhet skulle være politivesenets eneste mål, og brøt dermed med den konvensjonelle ideen om at politilovgivningen både kunne og skulle regulere alle områder av det offentlige som hadde innvirkning på fellesskapets velferd og lykke. Debatten om hvorvidt politivesenet utelukkende skulle ha borgernes *sikkerhet* som overordnet mål, eller om borgernes *velferd* også skulle inkluderes, nådde sitt høydepunkt på 1820-tallet.⁴¹⁸

Falsens politilovutkast kan leses som et innlegg i denne debatten. I underlagsdokumentene til lovutkastet finner jeg referanser til både liberale og konservative tyske politivitere. I 1808 argumenterte den anonyme forfatteren av *Über das Prinzip, die Grenzen und dem Umfang der Polizei* for at politivesenet måtte være konsentrert om beskyttelse av sikkerhet.⁴¹⁹ Publikasjonen fikk mye oppmerksomhet, og Falsen har lest og notert fra den, men ikke latt seg overbevise.⁴²⁰ Det ser ut til at han fattet større interesse for mer konservative politivitere, som for eksempel Graf v. Hohenthal som med sin *Liber de Politia* argumenterte for at politiets overordnede mål, i likhet med statens mål, måtte være å beskytte statens og borgernes sikkerhet og legge til rette for størst mulig velferd og lykke.⁴²¹ En annen som Falsen hentet inspirasjon fra var professor J. P. Harl og hans *Entwurf eines Polizei-gesetzbuchs* som ble publisert ved universitetet i Erlangen i 1822.⁴²² Harl argumenterte for at innbyggernes velferd i høyeste grad var et politianliggende.⁴²³ I Falsens underlagsdokumenter finner jeg at han har oversatt og nedtegnet hele innholdsfortegnelsen til Harls bok, og at han sannsynligvis brukte denne som mal når han forfattet sitt politilovutkast.⁴²⁴ I likhet med Harl starter Falsen med å reflektere over politiets natur og overordnede prinsipper,

⁴¹⁸ Knemeyer 2011 (1978): 116

⁴¹⁹ Stolleis 2001: 224

⁴²⁰ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 5

⁴²¹ Stolleis 2001: 241 Falsen refererer til denne publikasjonen i Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 13

⁴²² Stolleis 2001: 224

⁴²³ Stolleis 2001: 224

⁴²⁴ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 7

hvoretter han utleder hvilke «gjenstander» en politilov må omhandle og deler inn lovbestemmelsene i sikkerhets- og velferdspoliti.

Ifølge den tyske rettshistorikeren Michael Stolleis handlet debatten om hvorvidt politivesenet skulle være konsentrert om sikkerhet eller også velferd, om hvilket ideologisk standpunkt politiviterne tok: «The nearer the authors stood to early liberal and constitutional thought, the more they were inclined to push the protection of security into the foreground and the public welfare demands into the background».⁴²⁵ Falsen argumenterte for at fellesskapets velferd absolutt var et politianliggende, og at borgernes rettigheter kunne innskrenkes dersom hensynet til «det heles vel» krevde det. Fra dette kan vi slutte at Falsen definerte seg til den konservative siden av det ideologiske skillet i den politivitenskapelige diskurs.

Falsen var opptatt av å beskytte rettsstaten, men for øvrig var han en konservativ politiviter og politipolitiker. Vitenskapelig bekjente han seg til de som mente at fellesskapets lykke var viktigere enn individets lykke, og politisk mente han at kongen representerte folket like mye som Stortinget. Falsen argumenterte for et politi som på vegne av en sterk konge/regjering drev omfattende, og om nødvendig frihetsinngripende, kontroll av innbyggerne, med mål om å opprettholde statens sikkerhet og velferd. Falsens ønske om et politi som fremmet «det heles vel» skilte seg lite fra de opplyste enevoldsherskernes mål om «en god politi» i betydningen ordnede moralske, sosiale og økonomiske forhold. Som embetsmann og jurist var Falsen oppdratt til å utvise borgerdyd og statspatriotisme, og til å tilpasse de opplyste frihetsidealer til en embetsmanns- og borgergjerning for fremme av helhetsstatens interesser.

Da Falsen døde var det ingen som fullførte lovutkastet, og noe riksdekkende politilov ble ikke vedtatt før drøye hundre år senere. Hva som var årsakene til det vil bli drøftet

⁴²⁵ Stolleis 2001: 224 Den liberale ideologi skilte mellom velferd og frihet. Og når det gjaldt spørsmålet om sikkerhet, var man uenige om det gjaldt beskyttelse mot alle typer fare eller beskyttelse mot en mer avgrenset type fare; trusler mot offentlig orden og trusler mot spesifikke individuelle rettigheter.

i neste kapittel. Her skal vi se nærmere på en tekst og forfatter som argumenterte for en annerledes politibegripelse enn det Falsen sto for.

5.2 Folkets politi

Ett år etter at Falsen døde utga Ludvig Kristensen Daa boka *Syttende Mai Og Politiet*.⁴²⁶ Ifølge Storsveen var dette Daas «første polemiske skrift».⁴²⁷ Skriftet er ikke omtalt i tidligere politihistorisk forskning, men hendelsen som skriftet omhandler, den såkalte «kampen om 17. mai», blir av Valen-Sendstad beskrevet som en hendelse som «har stilt Christianiapolitiet i et uheldig lys for ettertiden».⁴²⁸

Daa var leder av det norske Studentersamfundet fra 1829 til 1832, og sammen med Henrik Wergeland førte han an i den patriotiske frihetsbevegelse, en bevegelse som forfektet sine politiske anskuelser blant annet gjennom å feire Grunnlovens tiårsjubileum i 1824. Kongen oppfattet feiringen som en farlig demonstrasjon mot regjeringen, og da også stortingsrepresentantene deltok i 17. mai feiringen tre år senere, la kongen i 1828 ned et forbud mot all videre markering av grunnlovsdagen.⁴²⁹ Den 17. mai 1829 trosset noen hundre mennesker forbudet ved å samles på torget i Christiania. Politimesteren og hans betjenter var i beredskap, men væpnede militære styrker ble satt inn da politiet mislyktes med gjentatte anmodninger om at folk skulle gå hjem. Selv om folkemassene forholdt seg relativt rolig gikk de militære hardt til verks med hester og våpen, og flere ble skadd. Hendelsen ble kjent som Torvslaget, og den førte til en etterfølgende granskning og en betydelig samfunnsdebatt.⁴³⁰ Året etter gjentok det

⁴²⁶ Daa 1831

⁴²⁷ Storsveen 2009c: *Ludvig Kristensen Daa*

⁴²⁸ Valen-Sendstad 1953: 151

⁴²⁹ Dyrvik & Feldbæk 1996: 207

⁴³⁰ Storsveen 2008: *Mig selv. En biografi om Henrik Wergeland*, Storsveen 2004: *Baron Blod i virkeligheten? Torvslaget 1829 i perspektiv*: 79-89, Laache 1929: *Torvslaget den 17de mai 1829. Et hundreårs minne*

samme seg. Politiet arresterte da 29 personer som den 20. desember 1830 ble dømt av Christiania politirett til fengsel, bøter og saksomkostninger.

Det er disse hendelsene som ansporet Ludvig Kristensen Daa til å skrive *Syttende Mai Og Politiet*.⁴³¹ Med undertittelen *En politisk Betragtning i Anledning af Christiania Politirets Dom afsagt den 20de December 1830, over de, formedelst Constitutionsdagens Begivenheder F. A. Tiltalte* forklarer forfatteren at skriftet er å regne som en politisk kommentar. Vi skal se nærmere på Daas tekst og undersøke hva forfatteren mente om politi og hvordan han legitimerte sine meninger.

5.2.1 Daas politikritikk

Syttende Mai Og Politiet ble utgitt som bok ved J. Schiwes forlag i 1831.⁴³² Boken har form av en 63 sider lang sammenhengende drøfting uten noe inndeling i kapitler eller overskrifter. Boken innledes med to sitater, det ene fra et dikt av den britiske poeten William Cowper og det andre fra Henrik Wergelands *Hymne til Friheden*.⁴³³

I could endure
Chains nowhere patiently;
and chains at home,
where I am free by birthright, not at all.

O, Menneskekjærlighed er Frihedens hjerte,
Tolerance dens Smil til Alle,
og, om dens vrede Blik er en Bile bred,
dens blide er et glindsende Palmeblad

Med disse strofene introduseres *frihet* som bokens overordnede tema. Over bokens første 20 sider reflekterer Daa over betydningen av et konstitusjonelt folkestyre, og slår fast at når folkestyre innføres i grunnlovs form, «da er hovedherredømmet

⁴³¹ Daa 1831

⁴³² Jørgen Schiwe startet i 1830 et trykkeri i Kristiania og etablerte seg som forlegger for radikale skrifter samt notetrykk, ref. Michelsen 2010: *Musikkhandel i Norge fra begynnelsen til 1909*: 186

⁴³³ Daa 1831: 2-3

(Suveræniteten) i et Land hos landsaatterne ... og, hvis de finde sine hidtil bestaaende Samfundsindrætninger eller Love at være upassende til sit Tarv og Vel, da ... [kan de] afskaffe dem.»⁴³⁴ Der Falsen konsekvent skrev om «borgerne», bruker Daa begrepet «landsaatterne» som er et eldre og mer inkluderende begrep. De som anser friheten som en gave fra kongen tar feil, hevder Daa, for nordmenns frihet skriver seg fra den grunnlov som ble vedtatt av folket den 17. mai 1814. Daa er altså uenig med Falsen og andre som mener at kongen representerer folket like mye som Stortinget. Daa vil ta et oppgjør med Falsens generasjon av embetsmenn som «fremtraadte fra de tydske Statslærdes Skoler, der, fordi de aldrig have levet i en fri Stat, anse Folkenes Hovedherredømme for farligt, og ... kaldte Grundloven en Pagt mellem Folk og Konge, saaledes, at begge disse Parter havde lige Rettigheder».⁴³⁵ Falsens forslag om kongelig vetorett ble nedstemt på Stortinget i 1824, men de som stemte imot gjorde det med feil begrunnelse, mener Daa. De inntok det «mageligste og mindst Undersøgelse krævende» standpunkt, «nemlig den: at den hele Sag var fuldkommen likegyldig, at vi kunde være lige stoute Normænd, enten vor Frihed ... var Kongens gave, eller vor egen Viljes Frugt».⁴³⁶

At et slikt spørsmål skal være likegyldig er ifølge Daa en «aldeles vrang ... Mening», og han underbygger argumentet ved å vise til samtidige eksempler på at europeiske monarker har gjort lovendringer som innskrenker innbyggernes frihet og folkets suverenitet.⁴³⁷ Han viser blant annet til Polen hvor den russiske keiseren nylig hadde endret Grunnloven med henvisning til at det polske folk hadde fått den i gave fra ham, med det resultat «at de tilslut ingen Frihed beholdt tilbage». Et annet eksempel er

⁴³⁴ Daa 1831: 3–4

⁴³⁵ Daa 1831: 5

⁴³⁶ Daa 1831: 7

⁴³⁷ Daa 1831: 7

Frankrike, der Carl X sommeren 1830 «retfærdigen» ble avsatt fordi han hadde forsøkt «at forandre og omstøde den af Kongemagten givne Grundlov.»⁴³⁸

De få i Norge som aktivt forsvarer folkets suverenitet gjør det blant annet «ved at feire den 17de Mai som Festdag», forklarer Daa.⁴³⁹ Han viser til at det har vært skrevet og ment mye om dette temaet, og at «det maaske derfor kunde synes unødvendigt at tilføie Noget». Men, han har nye argumenter som «hidtil ikke [er] offentlig fremsat», og som derfor burde få oppmerksomhet. Den 7. mai 1828 nedla Kong Karl Johan et forbud mot å feire grunnlovsdagen, og nettopp dette forbudet gjør «at Dagen nu just burde feires, af constitutionel Modtstandsaaend, fordi Almenviljens klart uttalte Ønske, paa en slig Maade, var tilbagetrykket».⁴⁴⁰ For Daa er det å «høitideligholde» 17. mai ikke bare et symbol på folkets «hovedherredømme», men til og med et symbol på «Nordmænds Tilværen som Saadanne, eller paa deres Nationalitet.»⁴⁴¹ 17. mai er det ypperste symbol på nordmennes liberalitet og nasjonalitet, på at nordmenn er både «Frimænd» og «Nordmænd».⁴⁴² I denne kontekst må kongens beslutning om å forby feiring av grunnlovsdagen forstås som et angrep på det norske folks frihet og selvstendighet. Daa mener at embetsmennene og borgerskapet har føyet seg etter kongens forbud, og han kritiserer disse «Høvdinge» og «Folkets Ypperste» for å «give efter for Magten» og svikte sitt folk. Han tolker samfunnselitens ettergivenhet som et tegn på frykt for tap av embeter og maktposisjoner, og viser til at de ofte «ved Slægtskab eller Venskab» står «i Forbindelse med Magtens Tjenere» og er «deres personlige Venner».⁴⁴³

Daa er ikke bare bekymret for studentenes og den politiske opposisjonens mulighet til å ytre seg. Når kongen på denne måten kuer sitt folk, og når samfunnseliten føyer seg

⁴³⁸ Daa 1831: 7-8

⁴³⁹ Daa 1831: 9

⁴⁴⁰ Daa 1831: 10

⁴⁴¹ Daa 1831: 10

⁴⁴² Daa 1831: 12

⁴⁴³ Daa 1831: 14-15

etter kongens vilje, så rammes «de lavere Afdelinger» av folket hardest, påpeker han.⁴⁴⁴ Dette skjer fordi samfunnets makthavere anser allmuen som «for raa og uvidende ... til at føle sig nedværdiget, eller at anse sin Ære krænket».⁴⁴⁵ Ved å hindre allmuen i å ytre «de Ideer, som den har Ret til at hævde», svekkes ytringsfriheten og de demokratiske prinsipper som Grunnloven bygger på.⁴⁴⁶ Ifølge Daa er ytringsfriheten ikke forbeholdt en utvalgt elite, og han forventer at alle samfunnslag beskytter allmuens rett til å ytre seg. Forfatteren maner til solidaritet på tvers av samfunnslag ved å argumentere for «Samlag om ... kampen mod overvættens Embedsvælde».⁴⁴⁷ «Overvættens embedsvælde» er for Daa det samme som overdreven maktbruk, og et menneske som «med magt [er] bleven nødt til at bøie sig for en Anden, han [har] tabt den ædle Stolthed, han før havde ved Siden af denne».⁴⁴⁸ På denne måten argumenterer forfatteren for at alle mennesker har de samme rettigheter, og at overdreven bruk av makt og tvang fører til at folkesuvereniteten svekkes. Den langsiktige konsekvensen av en slik politikk kan bli alvorlig, advarer Daa. Når «Regieringens Daarskaber og Ugierninger overskrede alle Grændser», kan folket gjøre sin «fortjente Opstand», slik som har skjedd i Frankrike.⁴⁴⁹

Med dette har Daa beskrevet det bakteppe han mener dommen i Christiania politirett av 20. desember 1830 bør forstås opp mot, og han bruker de neste 20 sidene til å kritisere dommen i detalj. Han starter med å gjøre rede for sin egen oppfatning om hva som skjedde den 17. mai 1830: «Et Antal Mennesker drog ud paa Aftenen med jublende Udraab igjennem Gaderne, dog uden at tilføie Eiendomme eller personer den mindste Vold, kort uden at begaa nogen Handling, der vilde været strafbar, ifald den havde været begaaet af et enkelt Menneske; kun det, at Flere gjorde det samme, var det

⁴⁴⁴ Daa 1831: 15

⁴⁴⁵ Daa 1831: 16

⁴⁴⁶ Daa 1831: 16-18

⁴⁴⁷ Daa 1831: 17

⁴⁴⁸ Daa 1831: 18

⁴⁴⁹ Daa 1831: 19

forskrækkelige og strafverdige."⁴⁵⁰ Da politiet anmodet de feirende om å gå hjem, viste de ifølge forfatteren sin «Fædrelandsaad, eller, om man vil, Modstandsraad, ved at blive paa Gaderne».⁴⁵¹ Ifølge Daa var det ingen som begikk noen straffbare handlinger, men tvert imot utøvet folk sin rett til å feire sin frihet og selvstendighet. Det var det at de opptrådte i flokk som førte til at de ble dømt i politiretten.

Ifølge politirettens dom var hendelsen å anse som et «ulovlig oppløp», med henvisning til politiforordningen for Christiania av 1745 og et reskript «angaaende Rolighedsforstyrrelse» av 16. september 1797. Totalt 29 personer ble dømt til bøter, arrest og omkostninger fordi de hadde oppholdt seg på gaten, ropt hurra, sunget «Nationalsangen», opptrådt som anførere, oppført seg «upassende» eller laget støy. Dessuten ble det ansett som en skjerpene omstendighet at folk ikke hadde rettet seg etter politiets anmodning om å gå hjem. Én person ble idømt en bot på hele 100 spesidaler fordi han hadde anklaget en politiadjutant for å bruke «pøbeludtryk» og være «uvederhæftig», og dessuten hadde ment at «Politimesteren fortjente ligesaavel at arresteres som han».⁴⁵²

Daa mener at politirettens dom er urettferdig, men at ikke domstolen kan lastes for dette. Urettferdigheten skyldes lovgivningen, og politiets tolkning og håndheving av denne:

Vel er det en sørgelig Sandhed, at den hele Del af vor Lovgivning, som angaar Borgernes offentlige Rørelse med hinanden, Politivæsenet, den del, af hvis Beskaffenhed man skal kjende en fri Stat, er skreven under det danske Aag, før Grundloven, og af en Regiering, hvis Maal var ganske det Modsatte af vor nærværende Statsforms.⁴⁵³

Daa definerer politivæsenet som den del av lovgivningen som regulerer borgernes samhandling i det offentlige rom, og han hevder at statens kvalitet avhenger av

⁴⁵⁰ Daa 1831: 23

⁴⁵¹ Daa 1831: 24

⁴⁵² Daa 1831: 31

⁴⁵³ Daa 1831: 33-34

politivesenets kvalitet. Ifølge Daa er det et paradoks at politivesenet er regulert av et lovverk som ble utarbeidet av en regjering som sto for en styringsideologi som var motsatt av den som ble innført med Grunnloven i 1814. Et politivesen som er regulert av pre-konstitusjonelle lover og som blir brukt som et middel for en undertrykkende regjering, svekker folkets evne til å erkjenne sin frihet, forklarer Daa: «At alle de Forordninger, der angaa vor daglige Omgjængelse med hinanden, ere skrevne under Enevældet og til dets Befordring, har havt den usalige Følge, at de lavere Stænder i Selskabet lidet bryde sig om den ny Frihed». Hvordan kan en person som dømmes for å feire grunnlovsdagen være «fri i vor Grundlovs Betydning av Ordet?».⁴⁵⁴

Ikke bare er politilovgivningen foreldet, men Daa mener dessuten at politiet går lenger enn lovgivningen gir hjemmel til: «Dette maa udentvivil tilskrives mangeltagte Love», men også at «den udøvende Magts Tjenere ville fristes til at gaa et skridt længere ind paa Frihedens Gebet, end selv vor fordanskede Lovgivning vil.»⁴⁵⁵ Når folket blir straffet for å samles og rope hurra for grunnloven og samtidig roses når de samles for å rope hurra for kongen, svekkes deres respekt for loven. Daa advarer mot at dette kan lede folket til «at indbilde sig, at visse handlinger ikke hades eller elskes, fordi de ere urigtige eller gode, men fordi de Regierende finde dem uenlige med sine Hensigter eller ikke.»⁴⁵⁶ Forfatteren påpeker at mangelen på samsvar mellom politiets innretning og Grunnlovens prinsipper skaper en oppfatning om «at vi endnu ere i samme Stilling som i Dansketiden, da Alting var en Embedsmand tilstedet, Ingenting, uden hvad Statstjeneren vilde, tilladt en Privat». En slik situasjon kan føre til «Had og Foragt for alt det Bestaaende».⁴⁵⁷

⁴⁵⁴ Daa 1831: 34-35

⁴⁵⁵ Daa 1831: 35-36

⁴⁵⁶ Daa 1831: 36

⁴⁵⁷ Daa 1831: 36

Daa argumenterer for et konstitusjonelt monarki som tillater folkesamlinger, og som ikke møter dem med «voldsherskende Haarhed».⁴⁵⁸ Han vil imidlertid ikke anbefale allmenn stemmerett, da han «indse klart, hvilke Ulykker det vilde afstedkomme om Betingelserne for Stemmeret end mere utvidedes, saaledes at Mennesker, hvis ringe Kaar gjorde dem afhængige af en eller anden Medborger, fik ret til at give Stemme».⁴⁵⁹ Men, påpeker Daa, et folkestyre forutsetter at man i det minste må sikre allmuen ytringsfrihet slik at de på den måten kan ha «Indflydelse paa Folkeforsamlingen».⁴⁶⁰ Fordi stemmeretten er forbeholdt de med «en vis Formue», og fordi trykkefriheten er innskrenket og forbeholdt de som har «Dannelse nok til at kunne benytte» den, må allmuen sikres en rett til å ytre sine meninger i det offentlige rom.⁴⁶¹ Hvis man frarøver allmuen ytringsfriheten kan det føre til hat og forakt for det bestående, og i verste fall til opprør, advarer Daa: «Dersom man ... stænge Veien for slige mundtlige Yttringer, udsætter man sig for, at Ingen kan blive underrettet om Almuens maaske ulmende Misnøie, saa at man siden kan være lige saa uvis, som den Enehersker, der aldeles har ødelagt Prentefriheden, om, naar et Oprør for ramme Alvor vil udbryde.»⁴⁶² Daa mener at man må lære av «de eneste Lande i Europa, hvor Folket er virkelig Frit: Frankrig og England», der «Overbærelse med Almuens simple Maade at lægge sin Mening for Dagen paa» anses som «Statsklogskab».⁴⁶³

Daa bruker de siste 20 sidene av boka til å diskutere hvorvidt de norske stortingsrepresentantene har styrt i tråd med folkets vilje, og konkluderer med at «vi have set Storthing samles efter Storthing, men ingen Forbedring i den borgerlige Lovgivning. (...) Vi have hørt ... Klager over Klager over Politiets Embedsmænd,

⁴⁵⁸ Daa 1831: 37

⁴⁵⁹ Daa 1831: 37 I Daas samtid var det kun menn, og blant dem embetsmenn, borgere og de som eide fast eiendom, som hadde rett til å stemme.

⁴⁶⁰ Daa 1831: 39

⁴⁶¹ Daa 1831: 41

⁴⁶² Daa 1831: 42

⁴⁶³ Daa 1831: 43

uden at det er overladt til domstolenes Kjendelse, hvorvidt besværingerne ere grundede eller ei. (...) Noget liberalere Sving vil aldri komme, saa lenge Folket er stumt».⁴⁶⁴

Løsningen ligger ifølge Daa i å lære av England, som «for lang Tid tilbage har erhvervet sig sin misundelsesværdige borgerlige Retsstand ... [og som] nu forbedrer de Mangler i sine Love, som Tidens fremskridende Oplysning har ladet det se.»⁴⁶⁵ I England holder «Alle som En ... Stand imod alle Indgreb i Friheden», hevder Daa. Forfatteren avslutter skriftet med å si at han med dette har villet avsløre kritiske mangler ved «vores indvortes Organisation», og at han håper han har klart å overbevise leseren om at politivesenets innretning og politirettens dom ikke bare skader de domfeltes velferd, men hele «Statsforfatningens Grundvæsen».⁴⁶⁶

Daas oppfatninger av og meninger om politi skiller seg på mange måter fra det politivesen som Falsen argumenterte for i sitt politilovutkast. Der Falsen argumenterte for et politi som skulle være regjeringens viktigste redskap i dens streben etter å etablere størst mulig sikkerhet og velferd for «det heles vel», argumenterer Daa for et politi som skulle ivareta og respektere folkets suverenitet og den enkeltes frihet. Falsen ville opprettholde og utvide en omfattende politiregulering, mens Daa ville innskrenke politiets kontrollregime. I det følgende skal jeg analysere Daas tekst i lys av samtidige politiske og vitenskapelige diskurser, og drøfte hvorvidt Daa kan tolkes som talsmann for en ny politipolitikk og styringsideologi.

5.2.2 Kampen om 17. mai – en kamp om styringsideologi

Ludvig Kristensen Daa (1809-1877) var ifølge Storsveen en filolog og politiker som vakte «både beundring og irritasjon for sin logiske stringens, sin beske retorikk og sitt stridbare gemytt».⁴⁶⁷ Han tilbragte sine første leveår i Nordland og i Jølster hvor faren

⁴⁶⁴ Daa 1831: 58

⁴⁶⁵ Daa 1831: 59

⁴⁶⁶ Daa 1831: 62-63

⁴⁶⁷ Storsveen 2009c

var sogneprest, og han gjorde seg bemerket som en svært dyktig elev ved Bergen Katedralskole. 19 år gammel (1828) fikk han jobb som huslærer for Christian Krohgs barn. Der ble han introdusert for det engelske whig-ideal om et opplyst folkestyre, et ideal som han ifølge Storsveen «ble varig påvirket av».⁴⁶⁸ Krohg var stortingsrepresentant og ledet konstitusjonskomiteen som i 1824 avviste Falsens forslag om å endre Grunnloven for å utvide kongens myndighet. Krohg var som nevnt også medlem av lovkomiteen og ansvarlig for å utarbeide en ny kriminal- og politilovgivning. Da Krohg begikk selvmord i november 1828 reiste Daa til Christiania for å studere filologi ved universitetet. I 1829 ble han valgt til leder for Det Norske Studentersamfund, som var en viktig arena for kulturell og politisk debatt. Daa tok filologisk embetseksamen i 1834, og skulle senere gjøre seg bemerket som historiker. Han ble også en betydningsfull politisk aktør, både som skribent og redaktør (blant annet i Granskeren, Morgenbladet og Christiania-Posten) og som stortingsrepresentant (1842-1854), og han omtales i dag som «den sentrale ideolog i den patriotiske opposisjonen mot regjeringen i 1840-årene».⁴⁶⁹

Boka *Syttende Mai og Politiet* var Daas første publikasjon. Boka ble utgitt anonymt, og dette tyder på at Daa mente at innholdet var av en slik art at det innebar en risiko for å bli utsatt for represalier fra myndighetene. Grunnloven bestemte at trykkefrihet i prinsippet burde finne sted, med mindre man «tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de constitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen».⁴⁷⁰ Samtidig forbød politianordningen for Christiania av 1745 «forargelig Bog» og skrifter som kunne være «til forkleinelse av ære og lempe».⁴⁷¹ Daa var utvilsomt kjent med tidligere tilfeller der folk var blitt tiltalt og

⁴⁶⁸ Storsveen 2009c

⁴⁶⁹ Storsveen 2009c: 1

⁴⁷⁰ Grunnloven av 4. November 1814, §100 <http://www.nb.no/baser/1814/4nov2.html#e>

⁴⁷¹ Anordning av 12. Februar 1745

dømt for å kritisere myndighetene. Kanskje kjente han til saken om kjøpmann Grønnerup fra Holmestrand, som i august 1815 fikk publisert en artikkel i Det Norske Nationalblad hvor han kritiserte «Politie- og Justisvæsenet» for å ligge i «Dvale» og krevde «Særdeles Opmærksomhed for sammes bedre Organisation».⁴⁷² Grønnerup ble tiltalt og dømt for å ha brutt trykkefrikhetsforordningen av 1799, men ble etter anke til slutt frikjent i Høyesterett.⁴⁷³ Saken avstedkom en omfattende debatt i sin samtid, og en av dem som engasjerte seg var Christian Magnus Falsen som argumenterte for at regjeringen nok hadde grunn til å gripe inn mot Grønnerup, men at de burde henvist til Grunnlovens § 100 og ikke den femten år eldre forordningen.⁴⁷⁴

I *Syttende Mai og Politiet* argumenterte Daa for at folk hadde rett til å trosse kongens forbud mot å feire grunnlovsdagen, og følgelig kunne han anklages for å oppmuntre andre til ulydighet og motstand, noe som var i strid med både Grunnlovens § 100 og politianordningen av 1745. Dessuten kritiserte han embetsmenn i konkrete posisjoner, og dette kunne bli oppfattet som ærekrenkende av dem som følte seg truffet. I Daas samtid var det ikke uvanlig å publisere anonymt, da både embetsmenn og den akademiske elite kunne slå hardt tilbake mot dem som kom med uttalelser som ikke var i tråd med deres synspunkter.⁴⁷⁵ Men, det å publisere anonymt var ingen garanti for å forbli anonym. Som regel fant folk raskt ut hvem som var opphavsmannen, og for eksempel i Grønnerup-saken hadde myndighetene vist at de lyktes med å presse utgiveren til å oppgi forfatterens navn. Hvorfor fant Daa det likevel verdt risikoen å publisere dette skriftet?

Daas valg om å offentlig kritisere politiet og den styringsform som politiet representerte, må forstås i lys av hans posisjonering i samtidige politiske og

⁴⁷² Det Norske Nationalblad 1815.08.11. Det norske Nationalblad var en norsk opposisjonsavis som ble utgitt i Christiania i perioden 1815–1821. http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_detnorskenationalblad_null_null_18150811_0_9_1

⁴⁷³ Forordningen gjorde det straffbart å drive «trykkefrekkhet», det vil si å ytre misnøye mot regjeringen på en uærbødig eller hånende måte.

⁴⁷⁴ Østvedt 1945: 303-306

⁴⁷⁵ Storsveen 2010b: *Ytringers frihet og ufrihet : et streiftog i norsk historisk praksis*: 227

vitenskapelige diskurser. Daa var leder av Studentersamfundet fra 1829 til 1832. I disse årene ble samfunnet arena for en kulturkamp med et sterkt politisk tilsnitt. På den ene siden agiterte «patriotene» ledet an av Henrik Wergeland (1808-1845), og på den andre «intelligentsen» anført av Johan Welhaven (1807-1873). Striden mellom disse to «partiene» gikk ut på hvorvidt friheten var gitt i gave fra kongen til et umodent og udannet folk (intelligensen), eller om allmuen hadde meninger som skulle tillegges vekt i byggingen av den frie norske nasjonalstat (patriotene).⁴⁷⁶ Striden startet i 1829, og i 1832 brøt Welhaven og hans tilhengere ut fra Studentersamfundet.⁴⁷⁷

I 1831 da Daa skrev *Syttende Mai og Politiet* var han ifølge Storsveen «Wergelands nærmeste venn og politiske kollega; sammen var de to anførere for «tidens patriotiske liberalisme»».⁴⁷⁸ Myndighetenes repressive håndtering av 17. mai feiringene i 1829 og 1830 ble en anledning for «patriotene» til å spre sitt liberale budskap. I politiretts dom av 20. desember 1830 ble allmuen straffet for å ytre sine meninger i det offentlige rom, og dette understreket patriotenes argument om et behov for å reformere staten. Politiet representerte en styringsform som ifølge Daa var i strid med Grunnlovens prinsipper. Statsformskiftet i 1814 forutsatte en endring av politivesenets samfunnsoppdrag, og det var «en sørgelig Sandhed» at dette i 1831 ennå ikke hadde skjedd.⁴⁷⁹

For Daa og de patriotiske liberalistene var politiet anno 1831 et gulf fra den absolutistiske fortiden. Myndighetenes håndtering av 17. mai feiringen ble brukt som eksempel på at Stortinget og regjeringen hadde en lang vei å gå før de oppfylte potensialet som lå i grunnlovens prinsipper om folkestyre, maktfordeling og beskyttelse av de ukrenkelige friheter. Folket måtte vernes mot overgrep fra staten/politiet. Politi måtte lovreguleres og kontrolleres, og politilovgivningen måtte avspeile folkets vilje. Dette sto i kontrast til den politibegripelse Falsen var talsmann

⁴⁷⁶ Myhre 2015: *Norsk historie 1814-1905 : å bygge ein stat og skape ein nasjon*: 58-59

⁴⁷⁷ Storsveen 2008: 130

⁴⁷⁸ Storsveen 2009c

⁴⁷⁹ Daa 1831: 33-34

for. Falsen var riktignok også opptatt av at politiet måtte lovreguleres og at folket skulle beskyttes mot overgrep, og dette kom til uttrykk gjennom hans krav om at politimakt skulle utøves i tråd med prinsipper om rettmessighet, forholdsmessighet og nødvendighet. Men disse prinsippene handlet om å beskytte rettsstaten, og ikke om en politilovgivning som avspeilet folkets vilje. Falsen satte likhetstegn mellom politi og regjeringsmakt og argumenterte for at den utøvende myndighet skulle ha enerett til å fastsette politilovgivningen.

Dersom man ikke reformerte politivesenet kunne det føre til opprør, advarte Daa. Han viste til samtidige opprør i andre europeiske stater, og argumenterte for at disse var rettferdige fordi folkets rettigheter var blitt krenket av en stadig mer inngripende regjeringsmakt. Etter Napoleons fall var det blitt innført anti-liberale tiltak i en rekke europeiske stater for å sikre regentene avgjørende makt, og disse frihetsinnskrenkende tiltakene ble møtt av liberale motkrefter som gjerne hadde sin opprinnelse på universitetene.⁴⁸⁰ I juli 1830, et halvt år før Christiania politirett avsa sin dom over de som hadde feiret grunnlovsdagen, trommet borgere, håndverkere og arbeidere i Paris sammen til revolusjonære opptøyer rettet mot Karl 10s reaksjonære regjering. Den utløsende årsak var de såkalte juliordonnansene, som blant annet innebar innskrenkninger i stemmerett og trykkefrihet. Etter tre dager abdiserte den franske kongen og flyktet til England, men revolusjonens idégrunnlag spredte seg og medvirket blant annet til Belgias løsrivelse fra Nederland og stemmerettsreform i Storbritannia.⁴⁸¹ Daa omtaler disse hendelsene på følgende måte: «Europas mest oplyste og ædle Folk: Franskændene, Helvetierne, Belgierne, Polakkerne, saavelsom Hesserne, Brunsvigerne og Sacherne – have i det sidst forløbne Aar lagt for Dagen, at de anse Folkets Ret til at bestemme sin Regjeringsform for uundværlig»⁴⁸²

⁴⁸⁰ Hobsbawm 1996:*The age of revolution : 1789-1848*, Sperber 2017:*Revolutionary Europe, 1780-1850*

⁴⁸¹ Pilbeam 1991:*The 1830 Revolution in France*

⁴⁸² Daa 1831: 8-9

Daa var ikke den eneste som hadde sterke meninger om politiets håndtering av 17. mai feiringen. Torvslaget den 17. mai 1829 og den etterfølgende granskningen ble heftig debattert i avisene Morgenbladet og Drammens Tidende og det liberale opposisjonsskriftet Patrouillen.⁴⁸³ På den ene siden i debatten sto de som forsvarte myndighetenes inngrep, og som beskrev det som nødvendig og legalt. Politimester Gjerdrum forklarte at hans menn hadde handlet i tråd med loven, og han fikk støtte fra flere som mente at det å anvende militær makt mot befolkningen var et nødvendig og uunngåelig onde.⁴⁸⁴ En anonym innsender mente at «de civile Authoriteter ... have handlet efter bedste Skjøn»,⁴⁸⁵ mens en annen oppfordret Christianias innbyggere om å komme sammen for å forfatte et brev til Kongen «hvori vi frembringe Bevidnelsen om vor urokkelige Troskab og uforanderlige Kierlighed». ⁴⁸⁶ En tredje innsender beskyldte studentene for å ha oppildnet massene til ulydighet under dekke av å fremme frihet og opplysning, og mente at studentene var representanter for et «Saadant Sindelag [som] i vor Tid desværre [har] vist sig ved flere Universiteter, i Tydskland, Danmark og Sverige, endskjønt de meest oplyste Lande paa Continentet». Innsenderen mente at det var rett av politiet å sette inn militæret mot de feirende: «Dette Middel er vistnok et stort, men et nødvendigt og uundgaaeligt Onde, naar den civile Magt ei formaaer at opretholde Orden». ⁴⁸⁷ I forkant av grunnlovsdagen hadde politimesteren kalt inn frivillige til borgerverntjeneste, og disse borgerne publiserte en erklæring om

⁴⁸³ Patrouillen refererte fortløpende fra granskingskomisjonens rettsmøter, og i Morgenbladet og Drammens Tidende finner jeg et tyvetalls oppslag og innsendte kommentarer om saken i perioden 18. mai 1829-12. august 1830.

⁴⁸⁴ Rapport fra politimester Gjerdrum, publisert i Morgenbladet Nr. 139, 19.05.1829.

<https://www.nb.no/items/f8339d082af9ac51dbf22897a72336d8?page=0&searchText=>

⁴⁸⁵ Anonym, innlegg i Morgenbladet nr. 149, 29.05.1829

<https://www.nb.no/items/2ce82cc7dcc777b0f482f5a2664bcf93?page=0&searchText=>

⁴⁸⁶ Anonym, innlegg i Drammens Tidende Nr. 42, 25.05.1829

<https://www.nb.no/items/47ccde4b9edc797885ec57ecd774dae5?page=0&searchText=>

⁴⁸⁷ Anonym, innlegg i Morgenbladet nr. 145, 25.05.1829

<https://www.nb.no/items/985cd4f266b85e78bec2352eaab6da5d?page=0&searchText=>

at deres «Hensigt [var] god» og at de ikke hadde «ladet [seg] leie, ageret Spioner» eller lignende som de var blitt beskyldt for.⁴⁸⁸

På den andre siden i avisdebatten sto de som mente at myndighetenes håndtering var et overgrep, at det ikke forelå noen gyldig lovhjemmel, og at det var feil av politiet å tolke feiringen som et opprør. Morgenbladet kalte myndighetens håndtering et «Anfald paa fredelige Borgere»,⁴⁸⁹ mens et anonymt øyenvitne kritiserte politiet for «mangel paa Conduite» og mente at det var feil å påberope Grunnlovens § 99 i dette tilfellet.⁴⁹⁰ En annen anonym innsender argumenterte for at man hadde all grunn til å bli «frapperet» og «i høieste Grad forbittret» fordi de sivile og militære myndigheter hadde «gjort alt sit for at fremkalde Uroligheder», og at deres fremgangsmåte var uklok, upolitisk, lovstridig og despotisk.⁴⁹¹

Også Falsen hadde sterke meninger om grunnlovsfeiringen og politiets håndtering av den. Mens Daa mente at markering av grunnlovsdagen ikke var annet enn legitim bruk av ytringsfrihet, kalte Falsen 17. maifeiringen i 1829 for «Spetackler [og] dumaktig Trods [som kan] udsætte Landet for at tabe de Gode, som kun en Klog Maadeholdelse vilde være istand til at Conservere».⁴⁹² Og i 1824 hadde Falsen varslet kongen om at studentersamfunnet og enkelte stortingsrepresentanter hadde planlagt å markere

⁴⁸⁸ «De af Politiet anmodede Borgere, til at give det Assistance den 17de Mai», innlegg i Morgenbladet nr. 145, 25.05.1829 <https://www.nb.no/items/985cd4f266b85e78bec2352eaab6da5d?page=0&searchText=>

⁴⁸⁹ Morgenbladet nr. 139, 19.05.1829

<https://www.nb.no/items/f8339d082af9ac51dbf22897a72336d8?page=0&searchText=>

⁴⁹⁰ Anonym, innlegg i Morgenbladet nr. 139, 19.05.1829

<https://www.nb.no/items/f8339d082af9ac51dbf22897a72336d8?page=0&searchText=> Grunnlovens § 99 bestemte at «Regjeringen er ikke berettiget til militair Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, medmindre nogen Forsamling maatte forstyrre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaae Oprør, ere den tredje Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed.»

⁴⁹¹ Anonym, innlegg i Drammens tidende nr. 42, 25.05.1829

<https://www.nb.no/items/47ccde4b9edc797885ec57eccd774dae5?page=0&searchText=>

⁴⁹² Brev fra Falsen til Platou 19.06.1829 sitert i Hommerstad 2015a: 274

grunnlovens tiårsdag, og med kongens velsignelse instruerte Falsen alle om å avlyse feiringen.⁴⁹³

Debattantene var mest opptatt av hvorvidt politiet hadde opptrådt profesjonelt, og få stilte spørsmål ved om det var lovgivningen det var noe galt med. Jeg finner imidlertid to innlegg der forfatterne diskuterer hendelsene som et spørsmål om noe mer enn profesjonalitet. Det ene er skrevet av Ludvig Mariboe, som var stortingsrepresentant og en krass kritiker av Karl Johans norske politikk, og utgiver av opposisjonsbladet *Patrouillen*.⁴⁹⁴ Mariboe mente det var på tide at norske myndigheter tok inn over seg «at vi ere i en Tidsalder, hvor endog den mægtigste Regent nødes til at lytte til og agte en Magt, der byder alle bajonetter trods, og som endog kastede Alherskeren Napoleon fra thronen ud paa en nøgen Klippe i det store Hav. I denne Magts Tjeneste staaer enhver oplyst, ærekjær og samvittighedsfuld Redacteur af en politisk Tidende».⁴⁹⁵ Dersom myndighetene ikke lyttet til og respekterte folkets vilje hadde folket rett til å kaste regjeringen, og Mariboe ville legge til rette for at folkets vilje ble hørt.

Det andre eksempelet er et innlegg skrevet av Peter Andreas Heiberg (1758-1841) som ble publisert i *Drammens Tidende* i august 1830.⁴⁹⁶ I 1799 ble Heiberg landsforvist for brudd på trykkefrihetsforordningen, fordi han i sitt tidsskrift *For Sandhed* hadde publisert politisk satire hvor han kritiserte den dansk-norske enevoldsregjering. Han levde resten av sitt liv i Frankrike hvor han var sekretær for den franske utenriksminister Talleyrand, og senere byråsjef i det franske utenriksdepartementet. Selv om han levde og arbeidet i Frankrike fulgte han norsk politikk tett, og engasjerte seg i den politiske debatten gjennom å publisere artikler i engelske, franske og norske aviser.⁴⁹⁷ I august 1830 fikk leserne av *Drammens Tidende* vite at Heiberg hadde fulgt med i den norske debatten om Torgslaget, at han hadde lest granskingskommisjonens

⁴⁹³ Studentene nektet å rette seg etter instruksen. Hommerstad 2015a: 247;287

⁴⁹⁴ Storsveen 2009d:*Ludvig Mariboe*

⁴⁹⁵ Ludvig Mariboe, innlegg i *Drammens Tidende* nr. 42, 25.05.1829

⁴⁹⁶ Peter Andreas Heiberg, innlegg datert 10. juli 1830 publisert i *Drammens Tidende* nr. 64, 12. august 1830 <https://www.nb.no/items/db63fdefb272923deca8c54a5c5613ef?page=0&searchText=>

⁴⁹⁷ Lexow 2010:*P. A. Heiberg. Borger av menneskeligheten.*

rapport, og at han i den forbindelse ønsket å formidle sine vurderinger. I utgangspunktet hadde han ikke store forhåpninger til en kommisjon hvis medlemmer var «Embedsmænd, der staae i nære Forhold til de magthavende», og at etter at han hadde lest rapporten mente han «at det endelige Resultat er forblevet langt under mine Forventninger.» Heiberg var forundret over at myndighetene «er blevne vaskede hvide som Snee», for etter hans mening hadde «de offentlige Authoriteter overskredet Grændserne, ikke blot for deres Myndighed, men endog for Menneskelighedens og de selskabelige Pligter, som de skyldte deres Medborgere». Det norske folk sikret seg sin frihet med Grunnloven av 17. mai 1814, friheten ble ikke gitt dem i gave av den svenske kongen med konstitusjonen av 4. november samme år, tordnet Heiberg. Den svenske kongen hadde derfor ingen rett til å nekte det norske folk å feire sin frihet, og «Tildragelserne den 17 Mai 1829 have plantet i Alle retskafne og agtværdige Menneskers hjerter en Bitterhed».⁴⁹⁸ Dette skrev Heiberg i et Paris som to uker senere skulle rystes av opprør og revolusjon.

I *Syttende Mai og Politiet* var Daa på linje med dem som i avisoppslagene hadde karakterisert myndighetenes håndtering som et overgrep. I likhet med Heiberg og Mariboe løftet Daa saken til et spørsmål om noe mer enn politiets profesjonalitet. For Daa var det ikke politiets feiltolkning av lovene som var problemet, men heller lovene i seg selv. Det var «politivesenet», hele politilovgivningen, som ifølge Daa var i utakt med det som burde kjennetegne en fri konstitusjonell stat. Daa plukket opp tankene som Mariboe og Heiberg hadde strødd, og samlet dem til en helhetlig kritikk av den rådende styringsrasjonalitet.

Også Falsen var opptatt av forholdet mellom politi og frihet, og i likhet med Daa mente han at staten måtte beskytte borgernes frihet. Ifølge Falsen skulle politiet gjøre dette ved å «bortfjerne enhver Hindring for uforstyrret Virksomhed til Velstands befordring for Statens Borgere.»⁴⁹⁹ Men, i motsetning til Daa mente Falsen at borgernes frihet ikke

⁴⁹⁸ Drammens Tidende nr. 64, 12. august 1830

<https://www.nb.no/items/db63fdcfb272923deca8c54a5c5613ef?page=0&searchText=>

⁴⁹⁹ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 4, s. 4

var ukrenkelig dersom målet om fellesskapets/statens sikkerhet eller velferd gjorde det nødvendig for politiet å gripe inn: «Politiemagtens Øiemed og omfang giver den Framfor enhver anden Green af den høieste magt de hyppigste Anledninger til af retmæssige Grunde at indskrænke Borgernes naturlige Frihed. Han [politimakten] maa dog aldri afvige fra den Grundsætning: Ingen Borger maa hindres i Bruget af sine egne Kræfter til eget Øiemed, forsaavidt dette ikke stride imod det almindelige Øiemed».⁵⁰⁰ For Falsen var politiet først og fremst til for regjeringen, som et virkemiddel i dens mål om å skape sikkerhet og velferd for «det heles vel».

Daa argumenterte for et politi og en styringsform som levde opp til Grunnlovens prinsipp om folkestyre. Han ville ha et politi som var til for folket, uavhengig av hvilken sosial eller økonomisk posisjon man tilhørte. Politiet skulle sikre folkets suverenitet, og det skulle kun gripe inn når det var strengt nødvendig; ved «Voldshandlinger, hvor de forøves, enten af Enkelt eller af Samstimlere», men aldri overfor «en ingen Skade afstedkommende Folksamling».⁵⁰¹ Daa tok avstand fra et politi som om nødvendig, kunne gripe inn i folkets friheter for å fremme statens sikkerhet og velferd, slik Falsen argumenterte for. Politiet skulle konsentrere seg om å beskytte innbyggernes sikkerhet og frihet. Men, hva slags frihet var det politiet skulle beskytte?

5.2.3 - og en kamp om frihet

I april 1829, samtidig som Falsen skrev på sitt politilovutkast og Daa planla 17. maifeiring for Studentersamfunnets medlemmer, fikk innenriksminister Robert Peel gjennomslag for sin *Metropolis Police Improvement Bill* i det britiske parlamentet. Peel viste til statistikk som dokumenterte en kraftig økning i Londons befolkningsstørrelse og kriminalitetsrate, og anbefalte å opprette en helt ny politistyrke i London bestående av tusen konstabler som skulle være organisert i divisjoner og direkte underlagt

⁵⁰⁰ Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 18

⁵⁰¹ Daa 1831: 43-44

innenriksdepartementet.⁵⁰² Konstablene skulle være ikledd blå uniformer som klart skilte seg fra de farger som ble brukt av militæret, og utstyrt med en stokk som kun skulle brukes til å beskytte egen sikkerhet. Den nye politistyrken skulle underlegges strenge disiplinære krav, og det skulle innføres et kontrollregime med inspektører som overvåket konstablene.⁵⁰³

Peels reformforslag møtte mye kritikk og motstand i forbindelse med parlamentets behandling i 1829. Kritikerne mente at den nye politiordningen ville svekke borgernes innflytelse over kontrollen av lokalsamfunnet, og de kjempet derfor for å bevare det tradisjonelle «parochial police» hvor politiarbeidet ble utført av borgerne gjennom en dugnadsorganisering i hvert sogn. Ifølge Peels opponenter truet Peels konstabelreform den konstitusjonelle orden, da et hierarkisk organisert statspoliti var å anse som en «stepping-stone» mot den type sentraliserte sikkerhetspolitistyrker som var etablert i absolutistiske land på kontinentet.⁵⁰⁴

Som et motsvar ble det fra Peels og reformtilhengernes side argumentert med at den nye politistyrken skulle ha et klart sivilt preg, være underlagt streng disiplinær kontroll, og at ordningen derfor ikke representerte noen trussel mot verken de borgerlige friheter eller konstitusjonen. Peel vektla at konstablene hovedsakelig skulle drive fotpatruljering i «beats» (definerte patruljerunder), og at dette var en ordning som effektivt kunne forebygge kriminalitet. I motsetning til militæret skulle de være ubevæpnet, og de skulle kun bruke voldsmakt dersom det var strengt nødvendig for å beskytte eget eller andres liv. Motstanden mot politireformen varte i flere tiår etter at

⁵⁰² Peel hadde argumentert for en reform av Londons politi siden 1822, men oppnådde ikke flertall i parlamentet for et slikt forslag før i 1829. Clive Emsley forklarer at “the demand for a new threshold of order, the lurking fears of crowd action and radical agitation, the growing belief that some sort of police reform was necessary, astute political management, and the sidestepping of confrontation with the City of London by omitting it from the proposed jurisdiction of the new force, all combined to help the bill’s passage. The controversial Catholic Emancipation Bill may also have diverted some of the potential parliamentary and public hostility.” Emsley 1996: 25

⁵⁰³ Emsley 1996: 29

⁵⁰⁴ Christensen 2012: 56

den ble innført, og manifesterte seg i en omfattende samfunnsdebatt hvor Peel og tilhengerne av The New Metropolitan Police gjentatte ganger forsvarte det nye politiet ved å fremstille det som borgervennlig og en motsats til et absolutistisk politi.⁵⁰⁵

Ifølge Francis M. Dodsworth dreiet debatten om *The New Police* seg om en konflikt mellom to konkurrerende frihetsidealer.⁵⁰⁶ Politireformens motstandere definerte frihet som selvstyre, mens reformtilhengerne definerte frihet som fravær av innblanding:

It becomes apparent that those arguing for police reform were actually instigating a radical reconfiguration of liberty. Opposition to change was not, therefore, simply about the protection of vested interest; rather it reflected a classical understanding of the nature of freedom and its relation to the structure of government. This did not only define opposition to the police, but more generally established what was at stake in the debate about wider governmental reform.⁵⁰⁷

Dodsworth støtter seg til Cambridgeskolen når han påpeker at frihet ikke var et entydig begrep på begynnelsen av 1800-tallet.⁵⁰⁸ Ifølge Skinner må vi skille mellom et republikansk/klassisk frihetsbegrep som definerte frihet som fravær av vilkårlig makt, og et liberalt frihetsbegrep som definerte frihet som fravær av innblanding. Disse eksisterte side om side i 17- og 1800-tallets statsvitenskapelige og politiske debatter.⁵⁰⁹ Det republikanske frihetsideal ble utformet under den engelske republikken (1649-1660) og knesatt med The Glorious Revolution i 1688. Det bygget på romerrettens frihetsbegrep der frihet betød å være uavhengig og ikke underlagt andres vilje. Om man var avhengig av andres vilkårlige makt, var man ufri (slave). Cambridgeskolens idéhistorikere har påpekt at dette frihetsbegrepet ikke må forveksles med det liberale

⁵⁰⁵ Ellefsen & Larsson 2014

⁵⁰⁶ Dodsworth 2011

⁵⁰⁷ Dodsworth 2011: 295

⁵⁰⁸ Skinner 2011:*Staten og friheten*, Skinner 1978, Pettit 1997:*Republicanism : a Theory of Freedom and Government*, Pocock 1975:*The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Political Tradition*

⁵⁰⁹ Skinner 2014 (2009):*Frihet som fravær av vilkårlig makt*

frihetsbegrep, som ble utviklet av filosofen Thomas Hobbes (1588-1679). Hobbes var en talsmann for det opplyste eneveldet og definerte frihet som fravær av innblanding. Hobbes' frihetsideal ble videreutviklet av blant annet Jeremy Bentham (1748-1832), som var motstander av Amerikas uavhengighet. Bentham utviklet læren om utilitarismen, som gjennom prinsippet «det gode er det som gir lykke for flest mulig» understøttet en styringsideologi som hadde «det heles vel» som overordnet mål.⁵¹⁰

Ifølge Ottar Dahl fulgte Daa «meget godt med i samtidens europeiske vitenskap, og [han]hadde kontakt med forskere fra hele verden».⁵¹¹ I *Syttende Mai og Politiet* refererte Daa til hendelser og debatter i andre europeiske land, og han argumenterte særlig for at man måtte lære av samtidige engelske reformdebatter.⁵¹² I England «holder Alle som En ... Stand imod alle Indgreb i Friheden» argumenterte Daa, og siktet med dette til de som forsvarte et republikansk frihetsideal.⁵¹³

Der Falsen så på kongen og folket som likestilte parter, argumenterte Daa for folkets suverenitet og et republikansk frihetsideal. For Daa var retten til å feire 17. mai det ypperste symbol på at nordmenn var «Frimænd», og kongens forbud mot 17. mai feiringen og politiets inngripen beviste at folket i realiteten var ufrie, i betydningen avhengige av andres vilkårlige makt.⁵¹⁴ At folket ble straffet for å samles og rope hurra for grunnloven samtidig som de ble roset når de samlet seg for å rope hurra for kongen, førte ifølge Daa til en opplevelse av å være underlagt regjeringsmaktens vilkårlige vilje; «at visse handlinger ikke hades eller elskes, fordi de ere urigtige eller gode, men fordi de Regierende finde dem uenlige med sine Hensigter eller ikke.»⁵¹⁵ Politirettens dom var for Daa et eksempel på at «Landets Domstole have vovet at gjøre Grundlovens § 96, der lyder, at «Ingen kan dømmes uden efter Lov», magtesløs», og dermed

⁵¹⁰ Nilsen 2014: *Den politiske frihetens glente historie*: 24-25

⁵¹¹ Dahl 1990: *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*: s. 80.

⁵¹² Daa 1831: 43

⁵¹³ Daa 1831: 59

⁵¹⁴ Daa 1831: 10

⁵¹⁵ Daa 1831: 36

«hersker den samme Vilkaarlighed, som før under Danskevældet».⁵¹⁶ Daa manet til «at forsvare Grundlovens Hellighed og Folkets Friheder mod Indgreb»,⁵¹⁷ og argumenterte for at middeveien mellom de «ultraliberale» og «ultrakonservative» ytterpunkter, var å finne i den offentlige folkemening. «Skal Folket styres virkelig liberalt, maa dets Love stiftes enligt med denne Folksmening, som derfor Folkeforsamlingen bør følge.»⁵¹⁸ Hvis politiet skulle tjene folket, måtte det ifølge Daa innrettes i tråd med folkets mening. Politilovgivningen måtte reformeres og politiets myndighet måtte innskrenkes slik at det ikke kunne brukes som middel for en regjering som vilkårlig krenket folkets frihet.

Som leder av Studentersamfundet sto Daa i bresjen for det som i ettertid har blitt betegnet som en «liberal-patriotisk» politisk bevegelse.⁵¹⁹ Med seg på laget hadde han blant annet Wergeland, som omtalte Torvslaget som en «Massacre» og som brukte erfaringen med myndighetenes håndtering som utgangspunkt for satiriske samtidsfarser og politisk agitasjon.⁵²⁰ De ville reformere staten og argumenterte for en republikansk styringsideologi som utfordret den rådende elites. I 1831 var de ennå ikke i posisjon til å gjøre annet enn å delta i samfunnsdebatten, men et tiår senere skulle Daa og «patriotene» få betydelig innflytelse som politisk opposisjon på Stortinget.

5.3 Konklusjon

Spørsmålet som dette kapittelet har dreiet seg om, er hvorvidt overgangen fra en eneveldig til en konstitusjonell statsform fikk noe å si for hvordan politi ble begrepet og legitimert etter 1814. Gjennom å analysere stortingsforhandlinger, lovutkast, avisinnlegg og politiske og vitenskapelige publikasjoner har jeg funnet at

⁵¹⁶ Daa 1831: 47-48

⁵¹⁷ Daa 1831: 49

⁵¹⁸ Daa 1831: 54-55

⁵¹⁹ Storsveen 2009c

⁵²⁰ Storsveen 2008: 93

statsformskiftet hadde en større betydning enn det som har vært hevdet i tidligere forskning.⁵²¹ Det ble ikke vedtatt noe ny politilovgivning i perioden 1814-1831, og det ble ikke gjennomført noen større organisatoriske reformer, men politi ble studert og debattert. Knappe to tiår etter statsformskiftet ble eneveldets politi utfordret av to konkurrerende politibegripelser som var legitimert i hvert sitt styringsideal.

Marthe Hommerstad avslutter sin biografi om Falsen med følgende karakteristikkk: «Falsen levde i strid mellom det gamle og det nye».⁵²² Denne karakteristikken passer godt for å forstå Falsens utkast til politilov. Falsens politilovutkast kan leses som et forsøk på å skape kontinuitet og enhet mellom det gamle og det nye. I lovutkastet samlet han alle fortidige betydninger av politi under begrepet *politivesen*, og han endte opp med et politibegrep som var ekstremt omfattende. Men, Falsen måtte også ta høyde for at hans lovutkast skulle fungere i en samtid og fremtid som levde opp til de prinsipper som Grunnloven hadde lansert. Som medskaper av Grunnloven hadde Falsen introdusert begrepene folkestyre, maktfordeling og frihet i den norske styringsdiskursen. Disse begrepene var imidlertid ikke entydige, og de var gjenstand for en omfattende politisk og vitenskapelig diskurs som strakte seg langt utenfor Norges grenser. Håkon Evju har argumentert for at Falsen «tok i bruk et republikansk politisk språk» i sitt forsvar av odelsretten i 1815.⁵²³ Jeg finner ingen tegn til republikanske idealer i Falsens syn på politi. For Falsen var politi et politisk virkemiddel forbeholdt en sterk kongemakt og regjering. Frihetene var forbeholdt den ideelle borger som var økonomisk uavhengig og som var oppdratt og utdannet til å elske sitt fedreland og tjene regjeringen i dens mål om «det heles vel». Borgernes friheter skulle ivaretas gjennom rettsstatens krav til at all utøvelse av politimakt skulle være hensiktsmessig, forholdsmessig og nødvendig, men det skulle lite til for å

⁵²¹ Valen-Sendstad 1953: 130, Fossen & Ertresvaag 1992: 205, Heivoll 2013: 303

⁵²² Hommerstad 2015a: 290

⁵²³ Evju 2015: *En klassisk republikaner i det tidlige 1800-tallets Norge. Christian Magnus Falsen og hans "Norges Odelsret, med hensyn paa Rigets Constitution"*

oppfylle disse kravene når alt som kunne skade sikkerhet og velferd var definert som politivesenets anliggender.

Daa argumenterte for at innføringen av folkestyre i 1814 måtte få konsekvenser for politi og styringsform. Dersom man skulle ta Grunnlovens prinsipper på alvor, måtte man ta et oppgjør med den absolutistiske politibegripelsen. Daa inntok en annerledes posisjonering i de vitenskapelige og politiske styringsdiskurser enn det Falsen gjorde. Der Falsen definerte politi som en regjeringsrett som, hvis det var nødvendig, trumfet borgernes rettigheter, kjempet Daa for realiseringen av et republikansk frihetsideal. Frihet var fravær av vilkårlig makt, og friheten skulle realiseres gjennom folkestyre. Fremtidens politi måtte formes i tråd med folkets vilje. Ved å koble politi til folkevilje åpnet Daa for en fremtid der politi kunne komme til å bety noe helt annet enn det hadde gjort i fortiden.

6. Politi som borgermakt (1830-1842)

Ingen fullførte politilovutkastet etter at Falsen døde i januar 1830. I stedet konsentrerte lovkommissjonen alle ressurser om utarbeidelsen av en kriminallov, og etter nesten tretti års arbeid ble en kriminallov ferdigstilt og vedtatt i 1842.⁵²⁴ Både lovkommissjonen og Stortinget mente at kriminallov og politilov måtte «bringes i harmonie» med hverandre, og man kan derfor undre seg over hvorfor ikke også politiloven ble ferdigstilt.⁵²⁵

Valen-Sendstad forklarer skrinleggingen av politilovarbeidet på følgende måte:

Hovedårsaken var at en ennå holdt fast ved den gamle definisjon av begrepet politi. Falsen hadde til og med utvidet begrepet. Det var en uhyre spennvidde over alle de forhold en ville legge under politilovgivning. (...) Begrepet politilov kom derved til å omfatte en meget stor del av samfunnslivet og statsadministrasjonen. ... [Falsens politilovutkast] var visstnok en elegant tankekonstruksjon, men ikke praktisk. (...) En måtte se til å få løst seg ut av den gamle begrepsstilling. (...) Forsøket etterlot med all tydelighet hvor umulig det var å gi en politilov så lenge en holdt seg til gamle definisjoner.⁵²⁶

Det er ikke tvil om at Falsen la opp til en både omfattende og inngripende politilovgivning. Dersom Falsens politivesen hadde blitt realisert til sin ytterste konsekvens ville man endt opp med en stat der den utøvende myndighet hadde hjemmel til å regulere, overvåke og gripe inn i de fleste av samfunnslivets områder. Falsens politi ville hatt myndighet til å gripe inn i borgernes rettigheter dersom deres virksomhet truet «det heles» sikkerhet eller velferd. Falsens politivesen ville riktignok hatt hjemmel i lov, men med en lovhjemlet rett til å utvikle nye reguleringer uten Stortingets sanksjon etter hvert som forholdene endret seg, og med et separat

⁵²⁴ Planen om å utarbeide en samlet sivillovbok ble skrinlagt av Stortinget i 1845, og istedetfor bestemte Stortinget at man skulle utarbeide enkeltlover. Sandvik & Michalsen 2013: 16

⁵²⁵ Se kapittel 5.1.2

⁵²⁶ Valen-Sendstad 1953: 168-170

rettssystem på siden av det ordinære domstolsystemet, ville et slikt politivesen kunne gitt grunnlag for det vi i dag kaller en politistat.

Valen Sendstad hevder at Falsens politilovutkast var urealiserbart fordi han holdt fast ved «den gamle begrepsstilling» og «gamle definisjoner». I forrige kapittel argumenterte jeg for at Falsens politibegripelse må forstås som både ny og gammel for sin tid. Falsen samlet både gamle og nye betydninger av politi under begrepet *politivesen*, og han forsøkte å tilpasse dette politivesenet til et nytt konstitusjonelt idégrunnlag, om enn i en konservativ tolkning. Å si at Falsen holdt fast ved «den gamle definisjon av begrepet politi» er derfor unyansert. Valen Sendstad hevder videre at Falsens politivesen ville være umulig å gjennomføre i praksis, men han viser ikke til kilder som underbygger en slik påstand.

Skjedde det noe i perioden 1830-1842 som kan bidra til å forklare hvorfor planen om en samlet rikspolitilovgivning ble skrinlagt? I søk etter svar på dette spørsmålet har jeg gått igjennom Stortingsforhandlinger og aviser for perioden 1830-1842. Kildene er analysert med fokus på hvilken politibegripelse som lå til grunn for aktørens stillingtagen til spørsmålet om statlig styring av politiet, og hvordan de legitimerte sine standpunkt. Søk etter ordet «politi» og kategorien «politivæsen» har gitt et utvalg bestående av 33 saker som ble behandlet på Stortinget i perioden 1830-1842.⁵²⁷ Blant disse er det særlig to saker som peker seg ut som relevante for min problemstilling. Begge omhandler et lovforslag om statlig finansiering av politiet som ble fremmet av regjeringen, første gang i 1839 og andre gang i 1842. Søk etter avisartikler om «politi» i perioden 1830-1842 gir et høyt antall treff, men få av artiklene inneholder informasjon som er relevant for de spørsmål jeg søker svar på. Flertallet av artiklene omhandler politi i andre land, politiske forhold generelt eller kunngjøringer fra politiet om diverse

⁵²⁷ Utvalget er gjort ved å bruke søkeordet 'politi' og kategorien 'politivæsen' i databasen over digitaliserte Stortingsforhandlinger <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>

påbud og forbud. Kun de artikler som inneholder informasjon som er egnet til å belyse kapittelets problemstilling vil bli lagt til grunn i dette kapittelets drøftinger.⁵²⁸

Kapittelet starter med en dybdeanalyse av stortingsforhandlingene om regjeringens lovforslag om statlig finansiering av politiet i 1839 og 1842, med mål om å finne ut hvordan politi ble begrepet og legitimert (6.1). Jeg skal drøfte hvorvidt forhandlingene i 1839 og 1842 kan forstås som uttrykk for erfaringer og posisjoneringer fra en forutgående interessekamp (6.2), og deretter tolke forhandlingene i 1839 og 1842 i lys av samtidige nasjonale og internasjonale styringsdiskurser (6.3). Kapittelet avsluttes med en oppsummerende drøfting av hvorvidt stortingsforhandlingene om statlig finansiering av politiet i 1839 og 1842 kan tolkes som uttrykk for en konflikt mellom konkurrerende politibegreper og styringsideologier (6.4).

6.1 Statlig eller kommunalt politi?

Under eneveldet ble det etablert politimesterembeter i stiftsbyene Trondheim (1686), Bergen (1692), Christiania (1745) og Christiansand (1767), og i øvrige kjøp- og ladesteder var det byfogden som hadde ansvar for å påse at politiforordningen (av 1738) ble håndhevet. I løpet av perioden 1814-1894 ble det etablert politimesterembeter i ytterligere 16 byer. Politimestrene og byfogdene var statlig lønnede embetsmenn som rapporterte til (stifts)amtmanden som sin nærmeste overordnede. Politimestre og byfogder hadde hjemmel til å ansatte det antall betjenter som de mente det var behov for, men de var i stor grad avhengig av at kommunen finansierte betjentenes lønninger og andre driftsutgifter. Derfor var det sjelden fler enn

⁵²⁸ Søk i Nasjonalbibliotekets digitale avisdatabase på emneordet «politi» for perioden 1830-1842 gir 1030 treff. Samtlige artikler er gjennomgått, men bare et mindre utvalg artikler som anses som særlig relevante for min problemstilling er analysert og lagt til grunn for de tolkninger som presenteres <http://www.nb.no/nbsok/search?action=search&searchString=politi&mediatype=aviser¤tHit=1¤tSesamid=&page=0&view=gridView&sortBy=dateAsc&language=&pageSize=15&recordSource=&thumbnailSize=&searchTitle=&removeAllNavigators=false&changeMediatype=false&removeDate=false&customDateFrom=01.01.1830&customDateTo=31.12.1842&dateRange=&imageSearchCriteria.picturedPlace=&imageSearchCriteria.namecreator=&imageSearchCriteria.subjectname=&bookSearchCriteria.authors=&bookSearchCriteria.isbn=&format=Digitalt+tilgjengelig&bookSearchCriteria.subjectname=&movieSearchCriteria.director=&removeAllNavigators=false&language=>

2-4 politibetjenter per by, og disse jobbet hovedsakelig med saksbehandling i politiets lokaler. Politimester og byfogd hadde dessuten instruksjonsmyndighet over nattvektene, men disse var også finansiert av bykassen.

I en slik kontekst fremstår Falsens politilovutkast som et vanskelig gjennomførbart prosjekt. Et politi som ivaretok alle de oppgaver Falsen mente det burde gjøre, ville kreve store ressurser. Realisering av en riksdekkende politilov forutsatte tilstrekkelig finansiering, og i 1839 kom regjeringen med et lovforslag om statlig finansiering av politiet.

6.1.1 1839 – statlig eller kommunalt samfunnsoppdrag?

Den 29. juli 1839 behandlet Odelstinget en kongelig proposisjon til «Lov om Udredelse af Lønninger og andre Udgifter ved Politivæsenet i Kjøb- og Ladestæderne», datert 29. desember 1838.⁵²⁹ Lovforslaget innledes med en beskrivelse av den rådende praksis: «Omkostningerne ved politivæsenet i kjøbstæderne have hidtil været udredet deels endelig af Statscassen, deels af Samme mod refusion af visse særegne Afgifter eller af Communcasserne, deels directe af disse eller af andre særskilte Fonds – Alt uden at fordelingen har fundet Sted efter bestemte Regler».⁵³⁰ Denne praksisen hadde ifølge proposisjonen to uheldige konsekvenser: På den ene siden ble ikke alle kommuner behandlet likt, og på den andre siden førte den til et «besværligt og forviklet Regnskabsvæsen».⁵³¹

Kongen anbefalte derfor en lov som ville gi staten ansvaret for å dekke lønnsutgifter til politiembetsmenn og -betjenter i alle landets byer, mens kommunen skulle bekoste øvrige utgifter tilknyttet politiet.⁵³²

⁵²⁹ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 351-370 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

⁵³⁰ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 352.

⁵³¹ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., 352.

⁵³² Som «øvrige utgifter» regnet departementet utgifter til lokaler, inventar, ekstraordinær bemanning ved behov, samt lønn til vektere.

§1. De aarlige lønninger for Politi-Embedsmænd og Politibetjenter i Kjøbstæderne og Ladestederne skulle herefter udredes af Staskassen.

§2. Med Bøder og Confiscationssummer samt Pasgebyrher og andre bemeldte Embedsmænd og Betjente lovligen tilfaldende Sportler forholdes, som hidtil.

§3. Alle andre Udgifter ved Politivæsenet i kjøbstæderne og Ladestederne, end de i Lov af 17de December 1836 § 1 og nærværende Lov §1 nævnte, afholdes af Communerne.

§ 4. denne Lov træder i Kraft fra 1ste Juli 1839.⁵³³

Lovforslaget var utformet i tråd med Justis- og Politidepartementets innstilling om å innføre et enhetlig finansieringssystem som ville gi staten den nødvendige kontroll over politiet, og som samtidig ivaretok kommunenes medbestemmelsesrett.⁵³⁴ Dersom man overlot til kommunene å bekoste alle utgifter til politiet, ville man ifølge departementet «give Anledning til jevnlige Collisioner mellem forskjellige Interesser og dermed væsentlig bidrage til at lamme et saaledes for en Deel uden Statsstyrelsens Indflydelse organiseret og underholdt Polities Virksomhed».⁵³⁵ Departementet definerte politiets samfunnsoppdrag som «deels at forebygge Lovenes Overtrædelse, deels at opspore Overtræderne, bevirke dem anholdte og dragne til Ansvar, samt idethele at opretholde den offentlige Fred og beskytte Sikkerhed paa Person og Eiendom», og slo fast at dette «ustridigen anses for et Statsøiemed».⁵³⁶

Departementet ville sikre at staten fikk den nødvendige kontroll over byenes politi. Fordi politiet først og fremst tjente staten var det rett og rimelig at staten hadde rett til

⁵³³ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 353 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

⁵³⁴ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d5aecf72b1e97b377d7552d75d296cb1?>

⁵³⁵ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838, s. 10 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d5aecf72b1e97b377d7552d75d296cb1?>

⁵³⁶ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838, s. 10

å bestemme antallet politiansatte og hvor høy lønn de skulle ha. Av samme grunn ville det være urimelig å pålegge kommunene ansvar for hele eller deler av disse utgiftene. En slik ordning ville «staae i en saa øiensynlig Strid med vor nyere Municipal-Lovgivnings Aand, ved at betage [kommunene] al Myndighed i et for dem vigtigt oeconomic Anliggende».⁵³⁷ Med henvisning til den kommunale selvbestemmelsesretten som fulgte av formannskapsloven av 1837 mente departementet at kommunene ikke måtte berøves muligheten til å «paa egen regning paa kortere eller længre Tid at forøge ...Politipersonale[t], naar en saadan Forholdsregel af en eller anden Grund af Communens Vedkommende maatte ansees ønskelig». Departementet åpnet for at kommunene kunne beslutte ekstraordinære midlertidige ansettelser som de selv bekostet, men da under forutsetning at de midlertidig ansatte skulle «staae i samme Forhold til Politiets Foresatte» som de øvrige politibetjentene, «for at der ikke nogensteds skulde kunne organiseres et dobbelt Politivæsen, der lettelig vilde collidere og blive til mere Skade end Nytte».⁵³⁸

Blant de 99 representantene som samlet seg til det niende Storting i 1839 var 67 fra landkretser (hvorav flertallet var gårdbrukere) og 32 fra bykretser (hvorav flertallet var embetsmenn).⁵³⁹ Assessor Poul Holst fra Christiania (leder), prost Ole Berg fra Nedenæs og Raabygdelagets Amt, byfogd og politimester Halvar Olaus Christensen fra Stavanger, gårdbruker Engebret Olsen Moe fra Buskeruds Amt, lensmennene Svend Olsen og Peder Strandh Rygh fra Nordre Trondhjems Amt, samt amtmann Lauritz Weidemann fra Christians Amt ble valgt til å sitte i justiskomiteen.⁵⁴⁰ Bare to av komiteens medlemmer kom fra byer mens resten kom fra landkommuner.

⁵³⁷ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838, s. 11.

⁵³⁸ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838, s. 11
<http://www.nb.no/nbsok/nb/d5aefc72b1e97b377d7552d75d296cb1?>

⁵³⁹ NSD, Politikerarkivet 1814-1905, Representanter og suppleanter 1839-41,
http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=storting&lan=&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=104&periodetekst=9

⁵⁴⁰ Stortingsforhandlinger 1839, S. 15.2., s. 134 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=1&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0136 Det

Justiskomiteen fikk lovforslaget om statlig finansiering av politiet til behandling, og den 11. juni 1839 leverte den sin innstilling til Stortinget.⁵⁴¹ Justiskomiteen var enig med departementet i at «et høist uregelmæssigt Forhold for Tiden finder Sted med Hensyn til de omhandlede Lønningers Udredelse».⁵⁴² Den var også enig i at politiets hovedoppgave var «at forebygge Lovenes Overtrædelse og at opretholde offentlig Orden samt beskytte Sikkerhed for Person og Eiendom», og at dette måtte «betragtes som Statsøiemed». Imidlertid mente justiskomiteen at «man ikke deraf kan slutte, at Staten desaarsag med Nødvendighed bør bære Udgifterne ved Politiet, eftersom Sammes Embedsmænds og betjentes Forretninger for en ikke ringe Deel angaaer vedkommende Communers specielle Interesse alene».⁵⁴³ Blant de «forretninger» som justiskomiteen mente politiet gjorde på oppdrag for kommunen var «Opsynet med brandvæsenet, Overholdelsen af Brandanordningerne, Forebyggelse af Indgreb i de Handlendes og Haandværkernes rettigheder, og hvad der henhører til Sundheds-Politiet og Brolægningen m.m.»⁵⁴⁴ Ifølge justiskomiteen hadde altså politiet to oppdragsgivere, stat og kommune, og så lenge det utførte oppgaver for begge mente komiteen at det ikke var rimelig at staten påtok seg ansvar for alle kostnader. Dessuten mente justiskomiteen at dersom staten tok det økonomiske ansvaret for politiet i byene, så måtte den gjøre det samme med lensmannsordningen på bygdene. Lensmennene ble lønnet dels ved inntekter fra «den saakaldte Lensmandstold, og deels ved Sportler», og ifølge komiteen kunne noen av oppgavene lensmennene utførte regnes som politioppgaver. De pengene som lensmennene fikk av statskassen for å utføre disse oppgavene var ifølge komiteen å anse som «en ubetydelig Løn af nogle Speciedaler ...

var en overvekt av embetsmenn i justiskomiteen, men Weidemann var kjent for å være en bondevennlig embetsmann og tilhenger av sparepolitikken https://nbl.snl.no/Lauritz_Weidemann

⁵⁴¹ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 354-363 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

⁵⁴² Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 358

⁵⁴³ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 358

⁵⁴⁴ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 359. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

[som] ... ikke ordentligviis kan betragtes som Godtgjørelse for de dem som Politiebetjente paahvilende Forretninger». ⁵⁴⁵ Komiteen mente dessuten at det gjennom praksis var blitt etablert et «Princip» om at «Betjente, som ikkun ansættes af underordnede Embedsmænd, og som ikke alene har med Statens Forretninger at bestille, lønnes af Communerne.» ⁵⁴⁶ Med disse argumentene konkluderte komiteen for en innstilling om «at den Kongelige Proposition ikke bifaldes». ⁵⁴⁷

Under Odelstingets behandling av saken den 29. juli 1839 ble det fremlagt et skriftlig votum fra stortingsrepresentant og byfogd i Moss, David Vogt. Vogt kritiserte justiskomiteens skille mellom statlige og kommunale politioppgaver, da han mente at de oppgavene som komiteen regnet som kommunale også «vel maae ansees for et meget vigtigt Statsøiemed». ⁵⁴⁸ Videre mente han at statskassen ikke ville tape på å overta ansvaret for politiets lønninger, «da mange Forbrydelser og deraf flydende Actioner derved forekommes». ⁵⁴⁹ I Vogts øyne hadde det helt siden 1815 vært et klart mål «at overføre disse Udgifter paa Statscassen». På grunn av statskassens «mislige Stilling» hadde dette lenge ikke vært mulig å gjennomføre, men «Saadan grund existerer ikke længere» hevdet Vogt. ⁵⁵⁰

I Odelstingets behandling av lovforslaget fikk Vogt støtte fra stortingsrepresentantene Hans Riddervold (sogneprest fra Fredrikshald), Carl Valentin Falsen (sorenskriver i Buskerud), Peder Hersleb Harboe Castberg (sogneprest i Larvik), Søren Anton Wilhelm Sørenssen (høiesterretsadvokat og statsrevisor i Christiania), Jens Gran (chef i Bergen), Hans Herluf Dahl (kjøpmann fra Molde) og Otto Vincent Lange (tollkasserer i Arendal) som også argumenterte for vedtakelse av regjeringens lovforslag. ⁵⁵¹ De

⁵⁴⁵ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 359.

⁵⁴⁶ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 360.

⁵⁴⁷ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 362.

⁵⁴⁸ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 364-365

⁵⁴⁹ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 369.

⁵⁵⁰ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 359. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0352

⁵⁵¹ Storthings-efterretninger 1839, s. 549-550

<http://www.nb.no/nbsok/nb/72f92615e9b95a28ea740002a3fea9dc?index=1#556> Den Constitutionelle 1839.07.30 <http://www.nb.no/nbsok/nb/1e3f766809f3db72e668e2952bddca17?index=2>

definerte «Politiets Hovedbestemmelse [som] et Statsøiemed», definerte politi som regjeringens styringsverktøy, og mente derfor at det var rett og rimelig at staten tok det fulle økonomiske ansvar for politiet. Mikkel Johannesen Borge (lensmann fra Søndre Bergenhus amt), Ole Gabriel Gabrielsen Ueland (lærer og gårdbruker fra Stavanger Amt), Iver Hesselberg (sogneprest fra Akerhus Amt) og Lars Jensen (lærer og gårdbruker fra Hedemarkens Amt) tok til motmæle. De argumenterte for å henlegge lovforslaget fordi politiets oppgaver «for en ikke ringe Deel angaae vedkommende Communers specielle Interesser», og fordi lovforslaget ville innebære at byene «fik en Formindskelse i Udgifter, hvorfor Landdistricterne ei havde noget Vederlag».⁵⁵² Debatten endte med at Odelstinget besluttet (mot 28 stemmer) å henlegge lovforslaget.⁵⁵³

Både regjeringen, departementet og stortingsrepresentantene som stemte for lovforslaget definerte politi som hovedsakelig et statlig anliggende. Kommunens ansvar måtte ifølge departementet avgrenses til nattvektene, som «hovedsagelig [ble] indførte for Brandsikkerhedens og Lygtevæsenets Skyld ... og endskjønt de til dels ... benyttes ved det underordnede Politiopsyn, antages de dog væsentligen at maatte betragtes som Communernes Betjente».⁵⁵⁴ På samme måte som Falsen, argumenterte regjeringen for at politimyndigheten hadde sitt grunnlag i kongens regjeringsrett, og følgelig var staten, eller «den høieste Magt», politiets legitime oppdragsgiver. Motstanderne av lovforslaget var ikke enige. Justiskomiteen av 1839 argumenterte for å skille mellom *statlige* og *kommunale politioppgaver*, og utfordret med dette den rådende politibegripelsen. De oppgaver som justiskomiteen definerte som *kommunale* samsvarer med de oppgaver som Falsen ti år tidligere definerte som *velferds-*politiooppgaver. Men, der skillet for Falsen handlet om *formålet* med oppgavene, handlet det for justiskomiteen om hvem som var *oppdragsgiver*. Motstanderne var i

⁵⁵² Storthings-efterretninger 1839, s. 549-550, Den Constitutionelle 1839.07.30

⁵⁵³ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 364-365 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

⁵⁵⁴ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 11

flertall da Odelstinget stemte i 1839, men ved neste Storting i 1842 fikk lovforslagets tilhengere en ny mulighet til å argumentere for et statsstyrt politi.

6.1.2 1842 – sentralisering eller desentralisering av makt?

Den 29. januar 1842 signerte kong Carl Johan nok en gang en proposisjon til «Lov angaaende Udredelsen af Lønninger og andre Udgifter ved Politivæsenet i Kjøbstæderne og Ladestederne». Kongen forklarte at han ikke hadde latt seg overbevise om «Rigtigheden af de Grunde» som Odelstinget la til grunn for sin henleggelse i 1829, og at han derfor ville fremme samme lovforslag på nytt.⁵⁵⁵

Vedlagt proposisjonen fulgte en innstilling fra Justis- og politiminister Olaus Michael Schmidt. Han mente at det fortsatt var «rigtigt og hensigtsmæssigt, at Statscassen overtager Udredelsen af samtlige Lønninger til Politiets Embedsmænd og Betjenter». Videre påpekte han at «Staten, ikke mindre end vedkommende Commune er interesseret i, at hver enkelt Kjøbstad eller Ladested har et velordnet og tilstrækkelig Politi».⁵⁵⁶ Departementet anerkjente at politiet utførte enkelte oppgaver som hadde «vedkommende Communes særlige interesse for Øie», men mente at så lenge statens nytte av politiet var minst like stor som kommunenes, så burde staten ha hovedansvaret.⁵⁵⁷

Blant de 100 representantene som møtte til det tiende Storting i 1842, var 67 fra landkretser (hvorav flertallet var gårdbrukere) og 33 fra bykretser (hvorav flertallet var embetsmenn).⁵⁵⁸ Følgende representanter ble valgt som medlemmer til justiskomiteen: Amtmann Carl Falsen fra Bratsbergs Amt (justiskomiteens formann, odelstingspresident og bror til Christian Magnus Falsen), statsrevisor og «publicist»

⁵⁵⁵ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 189-216. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0193

⁵⁵⁶ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 193

⁵⁵⁷ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 193

⁵⁵⁸ NSD Politikerarkivet 1814-1905, Representanter og suppleanter 1842-44, http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=storting&lan=&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=104&periodetekst=10

Ludvig Kristensen Daa fra Akershus Amt,⁵⁵⁹ sogneprest Julius Christopher Hammer fra Søndre Bergenhus Amt, gårdbruker Asle Christensen Hoffart fra Buskeruds Amt, stiftsoverrettsprokurator Adolf Denis Horn fra Christianssand, gårdbruker og fisker Nils Isachsen Kulstad fra Nordlands Amt, lensmann Nils Christensen Ringnæs fra Hedemarkens Amt, lensmann Peder Strand Rygh fra Nordre Trondhjems Amt, og gårdbruker Bersvend Martinussen Røkkum fra Romsdals Amt.⁵⁶⁰ Gårdbruker Rygh var den eneste av de ni som også hadde sittet i justiskomiteen forrige stortingsperiode. Den 14. april 1842 sendte justiskomiteen sin innstilling til Stortinget. Innstillingen var delt mellom et flertall som argumenterte for henleggelse (Daa, Hammer, Hoffart, Kulstad, Ringnæs, Rygh og Røkkum) og et mindretall som mente at loven burde vedtas (Falsen og Horn).

Justiskomiteens flertall mente at regjeringens «Bestræbelse efter at bringe Enhed og Orden ind i denne Forvaltningsgreen» var rosverdig, men var uenig i at lovforslaget vil føre til «den rigtigste eller tjenligste Orden».⁵⁶¹ De påpekte at spørsmålet om finansiering av politiet «nu, efterat Formandskaberne ere etablerede, har faaet et andet Udseende», og at saken derfor måtte drøftes i lys av «denne Institutions Aand og Hensigt.»⁵⁶² Hvorvidt man skulle «fortsætte den Centralisation» som hadde funnet sted etter 1814, måtte «bedømmes efter almindelige Grundsætninger, hentede fra Communernes Forhold til Staten.»⁵⁶³ Komiteens flertall viste til statsvitenskapelige teorier og andre lands politiordninger som argument for at norske kommuner ikke bare burde betale for politiet, men at de også burde styre det:

⁵⁵⁹ Dette er den samme Daa som 11 år tidligere skrev *Syttende Mai og Politiet*. I perioden 1840-43 utga Daa det politiske bladet *Granskeren*, der han selv sto for mesteparten av innholdet, og samtidig (1839-1847) var han fast medarbeider i *Morgenbladet* der han hadde ansvar for utenrikspolitiske artikler. Storsveen 2009c

⁵⁶⁰ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 86. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=1&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0088

⁵⁶¹ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 200

⁵⁶² Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 200

⁵⁶³ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 200

Rotteck (Staats-Lexicon Art. Gemeinde S. 426) regner det lavere eller Localpolitiet til de offentlige Gjenstande, som Communerne ikke alene bør betale, men ogsaa bestyre gennem deres selvvalgte Magistrater. Denne Grundsætning er ogsaa befulgt baade i den badenske og wurtembergske Communallovgivning, som henlægger Politiets lavere ikke alene administrative, men ogsaa dømmende Functioner under den af Borgerne valgte Magistrat (eller Formandskab). Endnu mere udstrakte ere de rettigheder, som den spanske og engelske Communalindretning tilstaaer Byerne og Districterne med Hensyn til Politiet. (See blant andet: om Formandskaberne af Rolfsen, Anhang Side 46)⁵⁶⁴. Navnligen i England maa nemlig Politiet ganske ansees som en Communalinstitution, hvis Betjenter lønnes og ansættes af Borgerne, og kun controlleres af den øverste Statsmagt.⁵⁶⁵

Karl Wenzeslaus Rodecker von Rotteck (1775-1840) var professor i historie og statsvitenskap ved universitetet i Freiburg, og ifølge justiskomiteens flertall var han «en af den constitutionelle Statsforms lærdeste og skarpsindigste Undersøgere».⁵⁶⁶ Justiskomiteens flertall mente det var «muligt at haandhæve den almene Sikkerhed ved et Commune-Politi», og de viste til at dette var blitt gjennomført i flere stater «hvor det constitutionelle Princip er gjennomført med den største Conseqvens».⁵⁶⁷ Kommunene kunne drifte politiet på en forsvarligere, enklere og billigere måte «end efter Centralisationsprincippet», og derfor måtte «Statsmagten ... kunne overlade visse af de den egentlig tilhørende Functioner til Communerne». Fordi «Statens Indtægter ere begrænsede», ville et statsfinansiert politi føre til at folk ble pålagt «nye Skatter» eller at kommunene måtte overta ansvaret for «Hverv og Forretninger» som staten ikke hadde råd til å bekoste.⁵⁶⁸ Dessuten ville det være risikofritt å «betroe Omsorgen for Sikkerhed paa Person og Eiendom til Borgerne, hvem det naturligviis maa være

⁵⁶⁴ Her refererer komiteen til Rolfsen 1841: *Om Formandskaberne paa Landet og i Kjøbstæderne*

⁵⁶⁵ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 200-201. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=1&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0088.

⁵⁶⁶ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 200-201

⁵⁶⁷ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 201

⁵⁶⁸ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 203

magtpaaliggende at se den overholdt.» Et kommunalt styrt og betalt politi ville etter deres syn gi et bedre og mer effektivt politi fordi «det engere Samfund [kommunene] ... vil vide at udvælge de dueligste Personer ... [og] ... paase, at de virkelig udføre sin Skyldighed».⁵⁶⁹

Justiskomiteens flertall anerkjente at ivaretagelse av sikkerhet i prinsippet var et statsanliggende, men de argumenterte for at et kommunalt politi kunne ivareta denne oppgaven på en bedre og mer effektiv måte enn et statlig politi. Komiteens flertall mente dessuten at «et Politi, som staaer i den nøieste Forbindelse med Borgerskabet og dets Forstandere maa være det, som i en fri stat afgiver de sikkreste Garantier mod alle Misbrug af Magt».⁵⁷⁰ For å underbygge denne påstanden viste de til at den gamle ordningen med borgerpatruljer hadde «viist sig saare hensigtsmæssige». Ifølge Daa, Hammer, Hoffart, Kulstad, Ringnæs, Rygh og Røkkum ville det «være et Tilbageskridt, om Stortinget indlod sig paa en yderligere Centralisation, hvilken ... efter vor Formening ... vilde hindre den forønskede endelige Reform. (...) det ... maatte være utilraadeligt, at gjennomføre en Centralisation som den omhandlede i en Stat med Norges Forfatning».⁵⁷¹ Justiskomiteens flertall mente at lovforslaget innebar en sentralisering av makt og at dette var i strid med de demokratiske prinsipper som var nedfelt i Grunnloven av 1814 og i formannskapslovene av 1837, og konklusjonen var at lovforslaget burde henlegges.

Amtmann Carl Falsen og stiftsoverrettsprokurator Adolf Denis Horn utgjorde justiskomiteens mindretall. De advarte mot at dersom man fulgte flertallets innstilling, ville det «give Anledning til en Mængde nye Forviklinger og deraf følgende Tvistigheder og processer mellem Staten og Communerne».⁵⁷² Falsen og Horn argumenterte for at politiet måtte forstås som statens styringsverktøy. Politiets hovedoppgave var å forebygge eller oppdage lovovertridelser og å opprettholde

⁵⁶⁹ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 203. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=1&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0088.

⁵⁷⁰ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 203.

⁵⁷¹ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 202-203

⁵⁷² Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 206-207

offentlig orden og sikkerhet for person og eiendom, og dette måtte «betragtes som en væsentlig deel af Statens Øiemed». Nettopp derfor måtte det være «en uimodsigelig Følge, at Politivæsenets Tilværelse eller Ikketilværelse, ligesaa lidt som dets Organisation og Virkekreds, bør afhænge af nogen speciel Communes vilkaarlige Forgødtbefindende, men som andre Statsanliggender undergives Lovgivningens og Statsstyrelsens bestemmelse, samt haandhæves og bestyres af statens Functionærer».⁵⁷³

Komiteens mindretall mente dessuten at flertallet hadde tolket von Rotteck feil.⁵⁷⁴ Ifølge Falsen og Horn erkjente von Rotteck «at Communerne ... ere den almindelige Statslovgivning og Statsregiering undergivne», at «de almindelige Politilove [derfor] ere forbindende for Communerne», og at «det høiere Politi bør være i Statens og ikkun det lavere i Communernes Hænder».⁵⁷⁵ Mindretallet kritiserte også flertallets bruk av andre lands politiordninger som eksempler til etterfølgelse, og påpekte at «Ikke alt Fremmed fortjener at efterlignes, og Meget kan være gavnligt i andre Lande, som vilde være skadeligt hos os».⁵⁷⁶ Ifølge Falsen og Horn var det så store forskjeller landene imellom at det ikke nødvendigvis var slik at «disse Landes Institutioner skulde være de meest passende for os».⁵⁷⁷

I motsetning til flertallet mente mindretallet at lovforslaget verken var i strid med konstitusjonen eller formannskapslovens prinsipper, og de hevdet at det aldri «har været Mening eller hensigten, at Formandskaberne enten med administrativ eller dømmende Myndighed skulde overtage Bestyrelsen af saadanne Anliggender, som, efter deres Natur, enten udelukkende eller i større eller mindre Grad vedkomme Staten eller dennes Øiemed.»⁵⁷⁸ Man kunne derfor ikke overlate til formannskapenes

⁵⁷³ Stortingsforhandling 1842, S. 16.2., s. 207-208. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandling/Lesevisning/?p=1842&paid=1&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0088.

⁵⁷⁴ Stortingsforhandling 1842, S. 16.2., s. 208-209

⁵⁷⁵ Stortingsforhandling 1842, S. 16.2., s. 210

⁵⁷⁶ Stortingsforhandling 1842, S. 16.2., s. 210

⁵⁷⁷ Stortingsforhandling 1842, S. 16.2., s. 210

⁵⁷⁸ Stortingsforhandling 1842, S. 16.2., s. 212

«Forgodtbefindende og forskjellige Anskuelse» å bestemme hvordan og i hvilken grad man skulle beskytte borgernes rettigheter, «som ere og bør være lige for alle Statens Borgere».⁵⁷⁹ Dessuten påpekte mindretallet at retten til å utnevne embetsmenn ifølge Grunnloven «henhører til de Kongen tillagte Prærogativer».⁵⁸⁰ Ifølge Falsen og Horn var det verken «tilraadeligt eller udførligt» å kategorisere politiets oppgaver etter hvorvidt de ivaretok statens eller kommunens interesser, da oppgavene «gribe ... ind i hverandre» og det derfor «ikke lader sig gjøre, at opstille nogen bestemt Grændse imellem dem».⁵⁸¹ Formannskapene kunne gjerne formidle sine behov og ønsker, men det måtte «tilkomme Kongen ... at bestemme det antal af Politibetjenter, som ... bør ansættes».⁵⁸² Det krevdes en ansvarlig og kunnskapsrik embetsmann for å rekruttere personer som er «udrustede med de dertil fornødne Specielle Evner og Kundskaber», og formannskapene hadde ikke den rette kompetanse til å ansette politiets betjenter.⁵⁸³ Med dette innstilte justiskomiteens mindretall på at regjeringens lovforslag burde bifalles.

Den 20. juni 1842 ble saken behandlet i Odelstinget, og ifølge Morgenbladets referent åpnet Carl Falsen debatten. Falsen hadde mange hatter i saken, da han var både Stortingets president, justiskomiteens formann og mindretallets talsmann på en og samme tid. Som talsmann for justiskomiteens mindretall oppfordret han alle til «en Smule Opofrelse» slik at man kunne få til en løsning, enten det innebar at staten tok over alle utgifter, en deling av utgiftene mellom stat og kommune, eller at kommunene fikk det hele ansvar, da «det uheldigste Udfald, Sagen efter hans Anskuelse nu kunde faa, var at den henlagdes».⁵⁸⁴ Denne forsiktige tilnærmingen kan tolkes som tegn på at

⁵⁷⁹ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 212

⁵⁸⁰ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 212

⁵⁸¹ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 213. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=1&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0088.

⁵⁸² Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 214

⁵⁸³ Stortingsforhandlinger 1842, S. 16.2., s. 213

⁵⁸⁴ Morgenbladet 1842.21.6

<http://www.nb.no/nbsok/nb/15a9b3c440672f465c528096ec458681.nbdigital?lang=no>

han ikke nær et stort håp om å overbevise flertallet av Odelstingets medlemmer om at de burde stemme for lovforslaget.

I debatten ble det tydelig at regjeringen og Falsen ikke hadde den nødvendige støtte blant embetsstandens stortingsrepresentanter. Høyesterettsadvokat Søren Anton Wilhelm Sørenssen fra Christiania forklarte at han i utgangspunktet støttet lovforslaget, men at han ikke var villig til å inngå kompromisser om delt økonomisk ansvar, og mente derfor det var bedre at saken ble henlagt.⁵⁸⁵ Anton Martin Schweigaard, professor i statsøkonomi ved Universitetet i Christiania, mente at spørsmålet om finansiering av politiet ikke burde avgjøres ved lov, da «dette var en Bevillingssag». Dessuten mente han at det ikke var mulig å «Overlade Localpolitiets Bestyrelse til Formandskaberne». Fordi «vor Communallov udmærker sig ved den Besynderlighed, at den havde etableret Formandskaber ved Siden af de gamle Magistrater, og saalænge ikke Formandskabets Ordfører tillige var Magistratens Chef», var det umulig å bestemme at formannskapene skulle styre politiet.⁵⁸⁶ Assessor Hans Jørgen Christian Aall ville stemme for henleggelse fordi saken «ei [var] tilstrækkeligt undersøgt», og viste til at den kommunen han selv representerte (Bergen) sto i en uløst tvist med staten rundt dekning av politiutgiftene.⁵⁸⁷

Ludvig Kristensen Daa var sannsynligvis hovedarkitekten bak innstillingen om henleggelse av lovforslaget, og i Odelstingets debatt talte han på vegne av justiskomiteens flertall. «Erfaring vise os hvorledes de Udgifter, der overtages af Statskassen, aarlig stige i Beløb» sa Daa, og derfor burde man unngå å pålegge staten ytterligere utgifter med mindre det var «uundgaeligt fornødent, hvilket ingenlunde i nærværende Sag er Tilfældet». Kommunene burde ta styringen over politiet gjennom å påta seg fullt økonomisk ansvar, og de burde lære av Bergen, Trondhjem og

⁵⁸⁵ Morgenbladet 1842.21.6

⁵⁸⁶ Den Constitutionelle 1842.21.6 <http://www.nb.no/nbsok/nb/3137f2fb328aa335f015640e0e82d377?index=1>

⁵⁸⁷ Den Constitutionelle 1842.21.6

Stavanger som var «de eneste Byer, der have Borgerpatrøuiller», mente Daa.⁵⁸⁸ Daa fikk støtte fra «Publicist og politiker» Pierre Poumeau Flor, også kjent som Peter Flor, som «betragtede Politivæsenet som en ren Kommunesag», og derfor ville stemme for flertallets innstilling.⁵⁸⁹ Etter endelig votering ble lovforslaget henlagt mot åtte stemmer.⁵⁹⁰

Referatene fra Stortingets behandling av lovforslaget om statlig finansiering av politiet i 1842 vitner om et skifte i politibegripelsen. Ti år tidligere hadde Falsen vært talsmann for at politi var synonymt med regjeringsmakt, og følgelig var staten politiets eneste oppdragsgiver. I 1839 ble denne begripelsen utfordret av stortingsrepresentanter som mente at politi også var et kommunalt anliggende. Politiet tjente både stat og kommune, og følgelig måtte man skille mellom statlige og kommunale politioppgaver. I 1842 argumenterte Daa og justiskomiteens flertall for at styringen av politiet burde overlates fullt og helt til kommunen, inkludert de politioppgaver som sterkest berørte statens interesser. Ideen om et borgerlig politi, av og for kommunens borgere, utfordret ideen om et regjeringsstyrt politi med staten som eneste oppdragsgiver.

6.2 Tilbakeblikk (1814-1842)

Hvilke interesser sto på spill i kampen mellom de som argumenterte for et statsstyrt politi på den ene siden og de som argumenterte for et borgerstyrt politi på den andre

⁵⁸⁸ Morgenbladet 1842.21.6

<http://www.nb.no/nbsok/nb/15a9b3c440672f465c528096ec458681.nbdigital?lang=no>

⁵⁸⁹ Morgenbladet 1842.21.6

<http://www.nb.no/nbsok/nb/15a9b3c440672f465c528096ec458681.nbdigital?lang=no>

⁵⁹⁰ De som stemte mot henleggelse var: Falsen (amtmann fra Bratsberg amt), Horn (stiftsoverretssakfører fra Christianssand), Vogt (byfogd fra Moss), Svendsen (skipskaptein fra Stavanger), Bøgvad (skipperborger og gårdeier fra Lister og Mandals amt), Heiberg (fogd fra Lister og Mandals amt), Krohn (byfogd fra Kragerø) og Riddervold (sogneprest fra Fredrikshald)

siden? I det følgende skal vi se perioden 1814-1842 under ett og identifisere politiske interesse- og konfliktlinjer som kan kaste lys over politidebattene i 1839 og 1842.⁵⁹¹

6.2.1 Finansiering av politiet – et uavklart problem

I løpet av perioden 1814-1842 behandlet Stortinget 58 saker som angikk «politi», og økonomi og styring var et gjennomgangstema.⁵⁹² Fra 1814 til 1836 ble spørsmålet om hvem som skulle betale for politiet hyppig debattert. Et gjennomgående mønster er at regjeringen anbefalte økt statlig finansiering til byenes politi, at forslagene fikk støtte av bykretsenes stortingsrepresentanter (hvis flertall var representanter fra embetsklasse eller borgerskap), men at de som regel ble nedstemt av landkretsenes representanter (hvis flertall var embetsmenn og i økende grad bønder). Økonomiske hensyn spilte en viktig rolle i forhandlingene om politiet. I noen tilfeller handlet det om økonomisk egen nytte for de involverte aktører mens det i andre tilfeller var hensynet til fellesskapets økonomi som ble vektlagt.

De mange forslagene om økte statlige bidrag til politiet kom hovedsakelig fra regjeringen eller statsadministrasjonen, og de var som regel ledsaget av en lengre redegjørelse for hvordan politivesenet i den enkelte by hadde blitt finansiert siden byens første politimesterembete ble etablert og fram til det aktuelle tidspunkt. Som embetsmenn skulle politimestrene lønnes av statskassen, men utover dette prinsippet fantes det ikke et enhetlig riksdekkende system for hvordan politiet skulle finansieres. Ved opprettelsen av de første politimesterembetene på slutten av 1600-tallet og begynnelsen av 1700-tallet, ble det forutsatt at politimesteren finansierte lønnen til det antall betjenter han fant det nødvendig å ansette ved å bruke inntektene fra sportlene (bøter, konfiskasjoner og gebyrer) som tilfalt embetet.⁵⁹³ Etter hvert som det ble

⁵⁹¹ Sentrale verk er Seip 1974, Slagstad 2001, Sejersted 1984

⁵⁹² Utvalget tilsvarer alle saker i perioden 1814-1842 som er registrert under temaet «politivæsen» i Stortingsforhandlingenes saksregister for perioden 1814-1870. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksliste/?pid=1814-1870&miid=47&page=1#list>

⁵⁹³ Se kapittel 3

opprettet nye politimesterembeter ble det etablert ulike ordninger hvor andeler av inntekter fra diverse avgifter skulle brukes til finansiering av politiet. For eksempel hadde politiet i Christiania og Christiansand rett til inntekter fra en andel av byens kornavgift, mens politiet i Bergen og Trondheim hadde rett til en andel av byens auksjonsinntekter.⁵⁹⁴ I Drammen skulle politiet ha en andel av brennevinsavgiften, mens i Arendal tilfalt en andel av vrakerembetets inntekter til politiet.⁵⁹⁵ Mangelen på et enhetlig system ble et hovedargument fra regjeringen og statsadministrasjonens side for å innføre en lovfestet statlig finansiering av alt politi i alle norske byer.

Ifølge regjeringen og statsadministrasjonen var situasjonen heller ikke rettferdig. I de største byene (Christiania, Drammen, Kongsberg, Arendal, Christiansand, Bergen, Molde og Trondhjem) hadde staten, gjennom Stortingsvedtak, forpliktet seg til å dekke lønnsutgiftene til politimesterens adjutanter og fullmektiger og noen av deres politibetjenter, mens andre byer måtte klare seg helt uten statlig støtte. Hvordan politiet ble finansiert varierte altså fra by til by, og mangel på likebehandling ble derfor et viktig argument.

Ideen om et statlig finansiert politi ble opprinnelig lansert av kong Karl XIII som den 7. desember 1815 utstedt en resolusjon som slo fast at heretter skulle ikke bare politimestrene og politifullmektigene, men også politibetjentene lønnes av statskassen.⁵⁹⁶ Utgiftene til politibetjentenes lønninger skulle ifølge kongen forskutteres av staten og deretter refunderes i etterkant av «de Afgifter eller andre Indtægter, som paa enkelte Steder have været erlagte til Politikasserne». Dersom refusjonene ikke dekket den totale lønnsutgiften som staten hadde forskuttert, skulle merutgiften «blive at anføre paa det alminnelige Budget blandt de øvrige

⁵⁹⁴ Reskript av 11. September 1744, Reskript av 8 mai 1767, Reskript av 5 juli 1802, Reskript av 10 juni 1812

⁵⁹⁵ Vrakeren hadde i oppgave å kvalitetssortere fisk. Reskript av 6 januar 1813; resolusjon av 23. november 1835

⁵⁹⁶ Resolusjon av 7. desember 1815

Statsfornödenheter».⁵⁹⁷ Med formuleringen «blant de øvrige Statsfornödenheter» hadde kongen slått fast at politiet skulle regnes som et statsanliggende.

Verken regjering eller Storting fulgte opp kongens påbud, da man ikke fant rom for dette i et knapt statsbudsjett. Dette kommer frem av Stortingets behandling av regjeringens forslag til statsbudsjett for årene 1816-1818. Under post «D Justits- og Politievæsenet» ble det budsjettert med 5000 spesidaler til utgifter til lønninger for politivesenets betjenter, med en anmerkning om at man antok at det budsjetterte beløp ikke ville være tilstrekkelig.⁵⁹⁸ I behandlingen av samme budsjett påpekte Finanskomiteen:

Af 3die departements [Politidepartementet] Opgave viser det sig, at endeel af Politiets Embedsmænd lønnes af Staten, og igiennem 5te Departement [Finansdepartementet] er man underrettet, at blot Christiania og Drammens Politivæsen koste Staten 6332 Rbd. R. S. aarligen, naar altsaa denne Indretning skal udvides til flere Steder, er det let at indsee, at dertil vil udfordres den proponerede Sum 5000 Sp.⁵⁹⁹

Regjeringen budsjetterte bevisst med en for lav sum, og Stortinget vedtok budsjettet med viten om misforholdet mellom kongens påbud og statens budsjett. Fraværet av en forklaring kan tolkes som uttrykk for at regjering og Storting ikke hadde noe prinsipielt å innvende mot kongens påbud, men at en anstrengt statsøkonomi gjorde at påbudet rett og slett ikke lot seg gjennomføre i praksis.

I de påfølgende statsbudsjettene ble det etablert en praksis der Stortinget forskutterte lønn til politiets ansatte under forutsetning at kommunene refunderte nøyaktig samme beløp fra de lokale politiinntektene. I statsbudsjettet for 1819-1821 ble det for eksempel

⁵⁹⁷ Resolusjon av 7. desember 1815. Med «politipenger» mente man de inntekter som i den enkelte by var bestemt at skulle tilfalle politiet. I Christianias tilfelle gjaldt dette at politiet hadde rett til en viss andel av tollavgiften på korn, og i tillegg kom inntekter fra konfiskasjoner og hittegods som ble solgt.

⁵⁹⁸ Stortingsforhandlinger 1816, 1. Del, S. 25.4., s. 210-211. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1815-16&paid=5&wid=a&psid=DIVL158&pgid=a_0490&vt=a&did=DIVL223&s=True

⁵⁹⁹ Stortingsforhandlinger 1816, 1. Del, S. 25.4., s. 240-242.

oppført 6726 spesidaler til lønninger til politibetjentene forutsatt at «Statscassen erholder dertil modsvarende Indtægter, og i hvis Følge en lige Sum vil blive beregnet til Indtægt i Budgettet».⁶⁰⁰ Likelydende formuleringer ble opprettholdt i senere statsbudsjetter frem til 1830, da en revisjonskomite så nærmere på «Politipengenes Beregning i de forskjellige Byer».⁶⁰¹

Ved gjennomgang av statsregnskapet for perioden 1821-1824 hadde statsrevisjonen merket seg flere uregelmessigheter når det gjaldt hvorvidt staten fikk tilbakeført de politipenger som man hadde beregnet som inntekt på statsbudsjettet.⁶⁰² Statsrevisjonen fant at «Politipenge ei findes beregnede for nogle Byer, samt at de for andre ere forskjelligene anførte i forskjellige Aar».⁶⁰³ I 1821 var det for eksempel kun innkommet 5755 spesidaler fra byenes politipenger, mens man i statsbudsjettet hadde budsjettert med 6468 spesidaler i inntekt fra samme. Ergo hadde staten forskuttert mer i utgifter til politiet enn den hadde fått refusjon for. Stortinget fastsatte politiembetsmennenes og politibetjentenes lønn gjennom vedtakelse av et gasjereglement for sivilt ansatte, og dette var ifølge statsrevisjonen en problematisk ordning. Når Stortinget innvilget lønnsforhøyelser for politimestrene og deres betjenter kunne man ikke garantere tilsvarende økning i politiinntektene, og dermed oppsto ytterligere risiko for differanse mellom statens forskuttering og kommunens refusjon. Statsrevisjonen bemerket at «thi det indsees ikke, hvorfra en Mangel i denne Refusion skulde tages, siden Communerne ikke kunde forpligtes til at udbetale de Lønninger, som Storthinget fastsætter».⁶⁰⁴

⁶⁰⁰ Stortingsforhandlinger 1818, S. 20.7., s. 146. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1818&paid=4&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0150

⁶⁰¹ Stortingsforhandlinger 1830, O. 14.8, s. 383-385 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1830&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0389

⁶⁰² Med «politipenger» mente man politiets sportler fra bøter, konfiskasjoner og avgifter, en inntekt som staten krevde som refusjon for de lønninger som de forskutterte i enkelte byer.

⁶⁰³ Stortingsforhandlinger 1830, O. 14.8, s. 383

⁶⁰⁴ Stortingsforhandlinger 1830, O. 21.6., s. 614-615 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1830&paid=3&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0618&vt=a&did=DIVL350

Et eksempel på denne praksisen finner vi i stortingsforhandlingene av 1821, i en sak der politimestrene i Drammen og Christiania hadde søkt Stortinget om lønnsøkning for seg og sine betjenter. Lønnsøkningen ble innvilget av Stortinget med en merknad om at «da Udgivten skal udredes af Communen, og Statscassen derfra maa erholde Refusion, saa vil Beløbet være at beregne til Indtægt i Budgettet».⁶⁰⁵ Imidlertid finnes også eksempler på at Stortinget avslø søknader om lønnsforhøyelse med begrunnelsen at kommunene var rette instans. Som for eksempel i 1827 da fire politibetjenter i Drammen søkte om at deres lønn skulle økes til samme nivå som politibetjentene i Christiania. Komiteen for gasjer og pensjoner anbefalte Stortinget å avslå søknaden, med vekt på at «Lønningerne ved Byernes Politievæsen udentvivil rettest udredes af Byerne selv».⁶⁰⁶ Dette er bare noen av en rekke eksempler på at Stortinget vaklet mellom på den ene siden å innvilge flere stillinger og høyere lønninger uten å kunne garantere en tilsvarende refusjon fra kommunene, og på den andre siden å avslå søknadene med påpekning om at det var opp til kommunene å avgjøre spørsmål om politibetjentenes lønn.

Engasjementet rundt spørsmålet om hvem som skulle betale for politiet nådde et høydepunkt da Stortinget samlet seg i 1836. I forbindelse med behandlingen av en søknad om statlig bidrag til lønnskostnader for politibetjenter i Moss, Tønsberg, Holmestrand og Kristiansund, foreslo fire stortingsrepresentanter at enten måtte staten forskuttere lønn til alle politibetjenter i alle kjøpsteder, eller «og et saadant Bidrag bortfalder for Rigets øvrige kjøpstæder».⁶⁰⁷ Forslaget ble videreformidlet til budsjettkomiteen.

⁶⁰⁵ Stortingsforhandlinger 1821, S. 7.8., s. 105 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1821&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0108

⁶⁰⁶ Stortingsforhandlinger 1827, S. 12.7., s. 173-178 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1827&paid=4&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0175

⁶⁰⁷ Stortingsforhandlinger 1836, S. 7.3., s. 16-17 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1836-37&paid=1&wid=a&psid=DIVL138&pgid=a_0294

Noen måneder senere behandlet Stortinget en søknad om lønnsforhøyelse for politimester og politibetjenter i Christiania, vedlagt en anbefaling fra amtmannen og Justisdepartementet. Ifølge Finansdepartementet burde søknaden prinsipielt avslås, men fordi Christiania kommune hadde nektet å behandle søknaden så mente Finansdepartementet at søknaden likevel burde innvilges av Stortinget. I sin innstilling til Stortinget påpekte komiteen at «flere Communer have nægtet paa Opfordring at betale den Tillægsløn, som nu fordres af Statscassen», og mente at en mer «ligelig Fordeling af Byrdene burde finde Sted».⁶⁰⁸ I den endelige behandlingen var Stortinget enstemmig om å innvilge lønnsøkning for Christianias politimester, mens det med 44 mot 41 stemmer ble vedtatt at «Det Tillægg til Politiebetjenternes Løn, som maatte blive bevilget, skal ikke udredes af Statscassen».⁶⁰⁹

Da Stortinget i desember samme år skulle behandle siviletatens gasjereglement, fremsatte stortingsrepresentant og byfogd Christensen et forslag om at «den Norske Regjering skulde anmodes om at meddele næste Storthing Oplysning om Maaden, paa hvilken Politiets Embedsmænd og betjente i Rigets Kjøb- og Ladesteder lønnes ... sigtende til at Eenhed i Udredelsesmaaden af disse Embedsmænds og Betjentes Lønning for Fremtiden saavidt muligt kan opnaaes».⁶¹⁰ Forslaget ble nedstemt med 67 stemmer, og spørsmålet om hvem som skulle finansiere politiet forble uavklart.

Det var hovedsakelig kongen, regjeringen og statsadministrasjonen som var initiativtakere bak de mange forslagene om økt statlig finansiering av politiet som Stortinget behandlet i perioden 1814-1842. Forslagene fikk støtte av et mindretall Stortingsrepresentanter som hovedsakelig representerte bykretsenes embetsstand og

⁶⁰⁸ Stortingsforhandlinger 1836, S. 26.11., s. 412-429. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1836-37&paid=7&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0414

⁶⁰⁹ Stortingsforhandlinger 1836, S. 29.11., s. 469. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1836-37&paid=7&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0471

⁶¹⁰ Stortingsforhandlinger 1836, S. 6.12., s. 1-2 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1836-37&paid=8&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0004

borgerskap. Vi skal se nærmere på hvorvidt spørsmålet om et statlig versus kommunalt politi dreiet seg om motstridende økonomiske interesser.

6.2.2 Et spørsmål om penger?

Seip betegnet perioden 1814-1884 som «embetsmannsstaten», og tegnet et bilde av politiske konfliktlinjer og allianser basert på sosial tilhørighet og økonomiske interesser.⁶¹¹ Ifølge Seip var det norske 1800-tallssamfunnet delt i tre sosiale stender som utgjorde kjernen i tre parallelle samfunn; bøndene som representerte landsbysamfunnet, borgerskapet som representerte bysamfunnet, og embetsmennene som representerte det akademiske samfunn.⁶¹² Den politiske aktiviteten var hovedsakelig konsentrert til Storting og regjering, det var få muligheter til å drive politisk virksomhet utenfor disse arenaene, og klasserepresentasjon ble derfor ofte avgjørende for den politiske aktivitet. Men, lagdeling innenfor hver av de tre klassene og geografisk tilhørighet åpnet for muligheter for politisk alliansebygging på tvers. Ifølge Seip kan «[h]ovedmengden av de konflikter som oppstod, ... sees under to synsvinkler, det gjaldt makt eller økonomi, det første ofte som et middel til å sikre det siste.»⁶¹³

Perioden 1830-1842 var ifølge Seip preget av en bondeopposisjon som motivert av økonomiske interesser utfordret embetsmennenes dominans.⁶¹⁴ Antallet bonderepresentanter på Stortinget ble fordoblet, og under ledelse av representantene Ueland og Nergaard kjempet bøndene for sparing, avbyråkratisering og lokalt selvstyre. Bøndene fikk drahjelp fra radikale akademikere og håndverkere, mens embetsmennene dannet allianse med borgerskapet. Kan debatten om statlig versus kommunalt styrt politi forstås som uttrykk for en økonomisk drevet interessekonflikt mellom embetsmenn og borgerskap på den ene siden versus bønder og radikale akademikere på den andre?

⁶¹¹ Seip 1974

⁶¹² Seip 1974: 63-64

⁶¹³ Seip 1974: 123-124

⁶¹⁴ Seip 1974: 148-158

Spørsmålet om finansiering av politiet dreide seg først og fremst om hvem som skulle bekoste lønnen til politibetjentene. Politiets embetsmenn var pådrivere for statlig finansiering, men det var neppe økonomisk egennytte som lå bak. Politimesteren og hans adjutanter og fullmektige ble stort sett lønnet av statskassen, i likhet med andre embetsmenn. I henhold til politiforordningene var det politimestrenes ansvar å ansette det nødvendige antall betjenter, og det var politimestrene som ble holdt ansvarlige dersom byens innbyggere eller politimesterens overordnede (amtman og justisdepartement) var misfornøyde med politiets innsats. Politimesteren måtte også forholde seg til krav og forventninger fra byens magistrat og formannskap, og til en situasjon der kommunestyre og Storting skjøv ansvaret over på hverandre. Til syvende og sist var det politimesteren som ble adressat for innbyggernes misnøye.

Misfornøyde innbyggere hadde i henhold til politiforordningen rett til å klage på politiet, men de måtte passe seg for ikke selv å bli anmeldt for utilbørlige klager. Som forklart i forrige kapittel var trykkefriheten i praksis begrenset, og derfor var det nok helst slik at klager over politiet ble muntlig formidlet og at politimesteren først ble klar over misnøyen når ryktene var spredd til så mange at de ble fanget opp av politiet. Et søk etter politiomtaler i norske aviser for årene 1830-1842 viser at det svært sjelden ble trykket innlegg der politiet ble kritisert.⁶¹⁵

Et anonymt innlegg med tittelen «Sover Politiet?» som sto på trykk i avisen Statsborgeren i september 1837 illustrerer den risiko som ble forbundet med å kritisere politiet. Innsenderen starter med å vise til at kjøpmann Grønnerup i Holmestrand ble trukket for retten 20 år tidligere for å ha kritisert politiet: «Politiet sover», skrev – om jeg ei mindes feil – Kjøbmand Grønnerup i Holmestrand, og man drog ham for Retten paa 3 á 4 forskjellige Thingsteder; jeg skal derfor nok vogte mig for at lade slig Beskyldning slippe ud om Hovedstadens Politi.» Imidlertid, skriver innsenderen, har

615

<https://www.nb.no/search?q=politi&mediatype=aviser&sort=dateasc&fromDate=18300101&toDate=18421231>

han hørt folk, både bønder, borgere og embetsmenn, si langt verre ting om politiet i samtaler på torvet. Forfatteren har «ageret Spion» og kartlagt en rekke problemer som han mener politiet burde gjøre noe med.⁶¹⁶ Imidlertid understreker han at «Da jeg af Erfaring veed, hvorledes man pleier at affærdige saadanne Opsatser i de offentlige Blade, maa jeg herved erklære: 1) at jeg ei er i den Stilling, at jeg har Embede at vente, og 2) at Politiet end ei i fjerneste Maade har fornærmet mig; men at denne Opsats ene og alene er skrevet, fordi jeg indseer Muligheden af, med Politipersonalet, i hvor indskrænket det fortiden end er, dog at udrette noget mere til Moralitetens Fremme og sine Medmenneskers Vel, end Tilfældet nu er.»⁶¹⁷

Et eksempel på hvordan politimestrene forsvarte seg mot slike anonyme klager og rykter finner vi i en kunngjøring fra politimesteren i Drammen som sto på trykk i Drammens tidende juli 1832. Politimesteren viste til misnøye blant byens innbyggere, og ville benytte anledningen til å minne om alle påbud og forbud som gjaldt i henhold til politiforordningen. Avslutningsvis forklarte han at han var «Overbeviist [om] at disse Anmodninger og Advarsler ville være enhver velsindet Indvaaner velkomne», og at han var «forvisset om, at det, i Forhold til Byens Størrelse og Udstrækning, aldeles utilstrækkelige Politipersonale vil møde almindelig Velvillie og erholde fornøden Assistanse under Opfyldelsen af deres ofte vanskelige Pligter».⁶¹⁸

Politimestrene måtte også forsvare seg mot kritikk fra sine overordnede i regjering og statsadministrasjon. Den 1. august 1839 sendte for eksempel politimesteren i Christiania et brev til Justisdepartementet hvor han «paa det indstendigste gjorde opmærksom paa, at Politiets Personale ikke taaler mindste Skaar enten i Henseende til Antal eller Dygtighed» da man ikke kunne forvente at i en så stor by som Christiania

⁶¹⁶ «Fordektige» personer som kjøper brennevin, lommetyverier på torvet, kortspillende gutter på festningen, unge uerfarne betjenter på passkontoret, og brennevinsselgere som ikke innretter seg etter loven.

⁶¹⁷ Statsborgeren 1837.09.03 <http://www.nb.no/nbsok/nb/8ab65d8d0cb7a5dddbed0b9e282c834?index=63> Et annet eksempel på anonym kritikk finnes i Statsborgeren 1837.04.06

<http://www.nb.no/nbsok/nb/dca42eb53a562e998e50e6a67cb7083c?index=24> med svar fra politimesteren i Statsborgeren 1837.04.13 <http://www.nb.no/nbsok/nb/156903dc456924120c708a23ab7b8623?index=25>

⁶¹⁸ Drammens tidende 1832.07.26 <http://www.nb.no/nbsok/nb/06ea512609c29c6ebffa21dde9e6d7e5?index=18>

kunne «sørges for Orden, Rolighed og Sikkerhed» med bare 9 politibetjenter. Brevet ble sendt dagen etter at Stortinget hadde stemt imot lovforslaget om statlig finansiering av politiet. I brevet, som ble sitert i avisen Den Constitutionelle, frasa politimesteren seg alt ansvar for «de fordærlige Følger, som efter Sandsynlighed vilde indtræde, saafremt der ikke strax paa en eller anden Maade sørgedes for at hine Lønninger bleve udbetalte.» På tross av politimesterens advarsler vedtok Christiania bystyre i oktober 1839 at «Intet bevilges til Politibetjenternes Lønning af Bycassen», og at politibetjentenes lønninger var «Bycassen ... uvedkommende».⁶¹⁹

For politimestrene handlet ønsket om lovfestet statlig finansiering av alt politi mest sannsynlig om et behov for å komme ut av en situasjon der de var ansvarlige for å ansette det nødvendige antall betjenter uten å vite hvor regningen skulle sendes. Deres søknader om økte ressurser ble sendt frem og tilbake mellom en kommune og et Storting, som begge pekte på at ansvaret lå hos den annen part. Politimestrene forsøkte å unngå at de selv satt igjen med kritikk dersom de ikke klarte å oppfylle innbyggernes og regjeringens forventninger. Politimestrene var embetsmenn av lavere rang, og mange ønsket nok å klatre videre oppover i embetssystemet. Da var det viktig med et uplettet omdømme.

Embetsmennene i regjeringen og statsadministrasjonen brukte mye tid på å avklare alle spørsmål rundt finansiering av politiet. Det var utfordrende for amtmennene og departementenes embetsmenn å holde oversikt over de mange ulike finansieringssystemene, og det var arbeidskrevende stadig å måtte argumentere overfor Storting og kommuner om at det var nødvendig å innvilge mer penger. Justisdepartementet mottok jevnlig klager fra politimestre som ikke fikk gehør hos sine respektive kommuner for å ansette flere betjenter eller øke betjentenes lønninger. Politimestrene advarte om at de ikke ville klare å ivareta den nødvendige orden og sikkerhet med de ressursene de hadde til rådighet, og dermed skjøv de ansvaret videre

⁶¹⁹ Den Constitutionelle 1839.11.01
<http://www.nb.no/nbsok/nb/8d8cbee17cd3bef4c12b7ddda998a932?index=22>

opp i systemet. Et lovfestet statlig finansieringssystem ville være mer oversiktlig, enklere å administrere, og dermed mindre arbeidskrevende for embetsverket. I dette lå en intensjon om å effektivisere egen arbeidsporfølje og å skjøtte sitt embete med godt skussmål, og det handlet altså om interesser i skjæringspunktet mellom profesjonelle og økonomiske hensyn.

I Stortinget fikk embetsverket støtte fra borgerskapets representanter som stort sett stemte for å øke statskassens bidrag til byenes politi. Mange av borgerskapets stortingsrepresentanter satt også som representanter i bystyret, og der måtte de forholde seg til politimestrenes stadige krav om økt bemanning. Borgerskapet var tjent med et politi som sikret best mulig forhold for deres næringsvirksomhet, men så lenge kommunen var økonomisk ansvarlig ville de selv bære den økonomiske byrden for et økt politibudsjett gjennom å måtte betale forhøyede næringsavgifter til bykassen. Lovfestet statlig finansiering av politiet ville gjøre det mulig for borgerskapet å kreve forsterket politibemanning uten at de selv måtte bære de økonomiske byrdene. Borgerskapet hadde altså en sterk økonomisk interesse i et statlig finansiert politi.

For regjeringen hang spørsmålet om finansiering av politiet tett sammen med målet om å få på plass en riksdekkende politilovgivning. Fram til Falsen døde i 1830 ble Stortinget jevnlig orientert om lovkomiteens progresjon i arbeidet, og det synes å ha vært enstemmighet blant representantene om behovet for snarest mulig få på plass en slik lov.⁶²⁰ En riksdekkende politilov ville stille likeartede krav til politivesenet over hele landet. En politilov i den form som Falsens utkast ba bud om, ville pålegge politiet en rekke detaljerte forpliktelser og sannsynligvis medføre behov for langt flere politiansatte. En uavklart finansieringssituasjon, der antallet politiansatte helt eller delvis var avhengig av hvor mye ressurser den enkelte kommune var villig til å avsette, innebar en risiko for at lovens krav ikke ville bli innfridd. Statlig politifinansiering var

⁶²⁰ Se kapittel 5.1.2

dermed en nødvendig forutsetning for på sikt å kunne realisere planen om en riksdekkende politilov.

For konge og regjering handlet spørsmålet om hvem som skulle betale for politiet mer om å sikre beslutningsmyndighet og kontroll over politiet, enn om økonomiske interesser. Et politi som først og fremst tjente konge og regjering, slik Falsen definerte det i sitt lovutkast, forutsatte kontroll over finansieringen. I 1830 tapte kongen sin vetorett i saker om skatter og bevilgninger, og behandlingen av disse sakene ble flyttet over til plenumsvedtak i Stortinget. Ved detaljert budsjettering kunne Stortinget binde konge og regjering, og med herredømme over finansene konsoliderte Stortinget sin makt.⁶²¹ Lovfestet statlig finansiering av politiet ville binde Stortinget til en mer enhetlig linje, og frata de folkevalgte muligheten til å nedprioritere politiet eller å skyve ansvaret over på kommunene. Spørsmålet om hvem som skulle betale for politiet handlet derfor også om maktforholdet mellom den utøvende og lovgivende makt.

Det var bare en sjelden gang at stortingsflertallet stemte for å øke antallet politibetjentstillinger eller forhøye betjentenes lønn, men da under forutsetning at staten fikk refusjon for utlegget gjennom kommunenes tilbakebetaling av politipengene. Den brede motstanden på Stortinget kan tolkes som uttrykk for en realøkonomisk tilpasning. Norge var i en statsøkonomisk krise de første tiårene etter 1814, og iveren etter å bygge den nye staten ble effektivt dempet av et behov for å utvise økonomisk nøysomhet. På grunn av statsgjeld etter Napoleonskrigene og nedgangstid i eksportnæringene var staten nesten konkurs. Det tok derfor lang tid før man klarte å bygge opp en statsfinans som var i stand til å bære de økonomiske konsekvenser av de lover og forvaltningsorganer som man ønsket å etablere.⁶²² Det var bred enighet om at politiet skulle underlegges en riksdekkende politilov, men på grunn av en anstrengt statsøkonomi lot det seg ikke gjennomføre i praksis. Ettersom statsøkonomien bedret seg betraktelig fra slutten av 1820-tallet er det imidlertid grunn

⁶²¹ Seip 1974: s. 82

⁶²² Myhre 2015: 40-42

til å spørre om det også lå andre hensyn bak stortingsflertallets motstand mot statlig finansiering av politiet.

Samtidig som Stortinget befestet sin posisjon overfor konge og regjering, befestet bøndene sin posisjon på Stortinget. I perioden 1830-1836 vant «bondeopposisjonen» stadig nytt terreng i sin kamp for senkede skatter, mindre byråkrati og økt lokalt selvstyre.⁶²³ Taleføre bonderesponenter som Ueland og Neergaard fikk drahjelp av radikale intellektuelle som Soelvold, Wergeland og Daa, og lyktes med å nedstemme de fleste forslag som innebar økte utgifter. Ifølge Pryser var motstanden uttrykk for en intensjon om å minimere bøndenes og bygdens skattebyrde, og å skyve finansieringsbyrden over på borgerskapet i byene gjennom blant annet økt toll på varer.⁶²⁴ Bondeopposisjonens motstand mot statlig finansiering av politiet kan tolkes som uttrykk for samme type sparepolitikk. En stor del av den direkte statskatten ble utlignet gjennom eiendomsmatrikkelen, og dermed var det bøndene som bar den største skattebyrden. Politi var et byfenomen og ble definert som et gode for byens innbyggere. Et politi som ble finansiert over statsbudsjettet kunne derfor oppleves som urimelig av de som ikke selv bodde i byene.

Debatten om et statlig versus kommunalt finansiert politi kan også forstås som uttrykk for en interessekonflikt mellom by og bygd, og en klassekonflikt mellom bønder, embetsmenn og borgerskap. Bondeopposisjonen ville overføre oppgaver fra embetsmenn til lekfolk, både for å spare utgifter og for å styrke det lokale selvstyre. Dette ga seg blant annet utslag i at flere bønder stilte seg bak et forslag om kommunal ansettelse av lensmenn på bygdene i 1833.⁶²⁵ I den politiske historieskrivingen har

⁶²³ Seip 1974: 154-155

⁶²⁴ Pryser 1990: *Norsk historie 1814-1860 : frå standssamfunn mot klassesamfunn*: 290-291

⁶²⁵ Stortingsforhandlinger 1833, O. 14.3., s. 289 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1833&paid=1&wid=a&psid=DIVL102&pgid=a_0445
Lovvedtaket som ga kommunestyret avgjørende innflytelse på ansettelse av lensmenn i 1845 og 1848 ble ikke sanksjonert. En kongelig resolusjon i 1849 ga visse innrømmelser, men saken ble ikke endelig vunnet før i 1884

bondeopposisjonens selvstyrepolitikk tradisjonelt blitt forklart som økonomisk motivert.⁶²⁶ Bøndene hadde utvilsomt økonomiske interesser i å verne seg mot å bære den økonomiske byrden for byenes politi. Borgerskapet i byene var mest tjent med at staten påtok seg ansvaret for finansiering av politiet. Bøndene på landsbygda fant det opplagt urimelig at de skulle betale økt skatt for å finansiere et gode som hovedsakelig tilfalt de privilegerte i byene. Det er derfor rimelig å hevde at deres motstand mot et statlig finansiert politi handlet om økonomiske interesser. Men, handlet det også om noe annet?

Nyere politisk historieforskning har utfordret Seips teori om at bøndenes politiske engasjement i bunn og grunn handlet om økonomisk egeninteresse. Hilde Sandvik har vist at gårdbrukerne engasjerte seg som aktive politiske borgere fra første stund, og Marte Hommerstad har vist at bonderepresentantene på Stortinget ikke bare var drevet av økonomiske interesser men også av maktpolitiske interesser med fellesskapets beste for øye.⁶²⁷ Ved å kjempe for sin rett til deltakelse og innflytelse i perioden 1814-1837, bidro bøndene til en demokratisk utvikling. Storsveen har kalt ideen om embetsstandens altomfattende makt «en myte», og argumenterer for at det norske samfunnet etter 1814 heller burde kalles en «medborgerstat».⁶²⁸ Vi skal se nærmere på hvorvidt bonderepresentantenes motstand mot et statsfinansiert politi også kan forstås som uttrykk for en maktpolitisk interessekamp.

6.2.3 Et spørsmål om makt?

Da Stortinget var samlet i 1836 var det mange som etterlyste en avklaring på spørsmålet om hvordan politiet skulle finansieres. Det økte engasjementet må forstås i kontekst av

⁶²⁶ Seip 1974: 155, Pryser 1990: 290, Steen 1968: *Lokalt selvstyre i Norges bygder : første fase*

⁶²⁷ Hommerstad 2014: *Politiske bønder : bondestrategene og kampen om demokratiet : 1814-1837*, Hommerstad 2015b: *"de stridende Partier, [om] jeg maa bruge det Udtryk" - Politisk integrasjon og bøndenes partipolitikk etter 1814*

⁶²⁸ Storsveen 2015b: *Smaken av frihet*: 14-15, Storsveen 2015a: 211-212

en annen sak som Stortinget hadde til behandling samme år, nemlig spørsmålet om lovfesting av kommunalt selvstyre.

I norske byer var lokalt selvstyre blitt praktisert gjennom ulike ordninger, som de eligerte menn, magistrat, formannskap og kommisjoner. På bygdene hadde bøndene mulighet til å påvirke gjennom kommisjoner og allmuemøter, men graden av selvstyre varierte stort og var ikke nedfelt i formelle strukturer.⁶²⁹ Etter 1814 bar lokalforvaltningen preg av usystematisk statlig kontroll og stor variasjon i struktur og praksis. I 1821 presenterte sivillovkomiteen et forslag om å innføre formannskap på bygdene, men under behandlingen på Stortinget ble det avdekket usikkerhet og uenighet om valgform, og om hvordan makten skulle fordeles mellom formannskap, embetsmenn og de lokale kommisjoner.⁶³⁰ Behandlingen endte med at Stortinget vedtok et forslag fra Christian Magnus Falsen om å utsette saken til neste Storting, slik at den kunne behandles i sammenheng med hans forslag til en lov om politiordning for laddistrikten:

I Anledning af en Committee-Indstilling angaaende Formænds Ansættelse i Thinglaugene blev mod 12 Stemmer besluttet: «Behandlingen af nærværende Forslag bliver, efter Amtmand Falsens Proposition, at udsætte indtil næste Storthing, for da at kunne sættes i Forbindelse med et af ham nærværende Thing indleveret Forslag angaaende en forandret Politieindretning paa Landet.⁶³¹

Vedtaket illustrerer hvordan Falsen og hans samtidige forsto politi og styreset som to sider av samme sak.⁶³² For embetseliten var politi synonymt med regjeringsrett, og

⁶²⁹ Næss 1987: *Det lokale selvstyrets røtter. Tiden fram til 1837.*

⁶³⁰ Lauten 2010: "Borgeraand udvikler sig kun almindelig der, hvor hver Enkelt har Leilighed til politisk Virksomhed" : framveksten av eit moderne demokratiomgrep under debatten om formannskapslova av 1837: 41-43

⁶³¹ Stortingsforhandlinger 1821, O. 10.8., s. 452-453 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1821&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0455
Forslaget er også omtalt i kapittel 5.1.2

⁶³² Jeg finner ingen opplysninger om hvem som stemte imot forslaget i Morgenbladets referat den 14.08.1821 <http://www.nb.no/nbsok/nb/9142f1306276fe95db3e7d6318ef5daf?index=0>

spørsmålet om hvordan landdistriktene skulle styres ble dermed oppfattet som gjensidig avhengig av spørsmålet om hva slags politiordning man skulle ha.

Stortinget sendte lovforslaget tilbake til lovkomiteen. Lovkomiteen utarbeidet et revidert forslag til formannskapslov som ble presentert for Stortinget i 1824, men verken dette eller Falsens forslag til en politiordning for landdistriktene ble realitetsbehandlet. Utkastet til formannskapslov ble sendt på høring til alle landets embetsmenn i 1825. Heller ikke i 1827 behandlet Stortinget lovforslaget, og i 1830 ble lovkomiteen oppløst og ansvaret for videre bearbeidelse av formannskapsloven ble gitt til en regjeringsoppnevnt kommisjon.

Med statsråd Collett i spissen sendte den norske regjeringen en innstilling til kongen om en formannskapslov hvor de lokale styringsorganene ble gitt større beslutningsmyndighet og innflytelse over forvaltningen av skatteinntektene, blant annet gjennom opprettelse av amtsformannskap. Kong Carl Johan og hans norske statsminister Løvenskiold i Stockholm delte imidlertid ikke Colletts liberale synspunkter.⁶³³ I den kongelige proposisjonen ble lovforslaget omarbeidet slik at det åpnet for sterkere statlig kontroll og en innsnevring av de folkevalgte organers myndighetsområde. Bonderepresentantenes interesse for spørsmålet ble vekket, og når Stortinget skulle behandle lovforslaget i 1833 svarte 25 bonderepresentanter med et motforslag som desentraliserte forvaltningen og samlet all makt hos et formannskap som verken kunne overprøves av embetsverk eller regjering.⁶³⁴

Justiskomiteen svarte med å utarbeide et kompromissforslag. Dette oppnådde flertall på Stortinget, men ble nektet sanksjon av Carl Johan som isteden utnevnte enda en kommisjon. Kommisjonen laget en innstilling som ble lagt til grunn for et nytt kongelig lovforslag datert 1. mars 1836. For å imøtekomme bonderepresentantenes krav om medbestemmelse anbefalte kommisjonen opprettelse av amtsformannskap etter Grunnlovens representativitetsprinsipp, men til gjengjeld ble det foreslått en

⁶³³ Hovland 1987: *Grotid og glanstid*: 32

⁶³⁴ Pryser 1990: 304-305

approbasjonsrett som gjorde det mulig for staten å kontrollere lokalforvaltningen gjennom at kongen og amtmennene skulle godkjenne langsiktige bevilgninger. Allmuemøter skulle erstattes av et valgt representantskap som hadde vedtaksrett når det gjaldt nye tiltak og i spesielt viktige saker.⁶³⁵ Proposisjonen ble ledsaget av et forslag om å vurdere overføring av flere av kommunenes utgiftsposter til staten, noe som bidro til å øke kompromissviljen på begge sider. På den ene siden tilfredsstilte man dem som var lei av at staten vedtok lover som ga kommunene stadig nye økonomiske forpliktelser, og på den andre siden beroliget man dem som var skeptiske til at et «udannet» folk skulle bestyre store og viktige utgiftsposter. Et mindretall av bonderepresentantene sto likevel fast ved bondekommunalismen og krevde å opprettholde det lovforslaget som Stortinget vedtok i 1833.⁶³⁶ Regjeringens lovforslag ble til slutt vedtatt med mindre endringer den 24. november 1836, og den 14. januar 1837 ble formannskapsloven sanksjonert av kongen.

Hva hadde formannskapsdebatten med politi å gjøre? Analyser av Stortingets politidebatter i perioden 1814-1842 avdekker et skille i hvordan politi ble begrepet og legitimert, og dette skillet sammenfaller med vedtakelsen av formannskapslovene i 1836/37. Sammenfallet er ikke tilfeldig. I de første to tiårene etter 1814 var det bred politisk enighet blant regjering og folkevalgte om at det overordnede målet var et statlig lovregulert politi i alle byer og tettsteder. Når man likevel ikke innfridde dette i praksis, skyldtes det dels at lovkomiteen arbeidet sakte og dels at flertallet av stortingsrepresentantene av ulike økonomiske hensyn mente at staten ikke skulle påta seg et slikt ansvar. Etter vedtakelsen av formannskapslovene i 1836 endret imidlertid politidebatten form og innhold. Begripelsen av politiet som et rent statsanliggende ble utfordret, og hvilken posisjon man tok i spørsmålet om finansiering og lovregulering av politiet kom i større grad til å handle om makt og styring enn om penger og praktisk gjennomførbarhet.

⁶³⁵ Hovland 1987: 33

⁶³⁶ Lauten 2010

Formannskapslovene fikk direkte innvirkning på hvordan politi ble begrepet og legitimert i Stortingsdebattene i 1839 og 1842. I lovforslaget om statlig finansiering av politiet av 29. desember 1838 holdt kongen og regjeringen fast ved den tradisjonelle begripelsen av politi som regjeringsmakt med staten som eneste oppdragsgiver.⁶³⁷ Imidlertid måtte de tilpasse sine legitimerende argumenter til en situasjon der kommunenes selvstyrerett måtte anerkjennes. Fordi politiet tjente staten, så måtte det være opp til regjering og embetsverk å bestemme hvor mye politi det var behov for. Hvis man samtidig påla kommunene å betale for politiet ville man ifølge departementet «staa i en saa øiensynlig Strid med vor nyere Municipal-Lovgivnings Aand, ved at betage [kommunene] al Myndighed i et for dem vigtigt oeconomisk Anliggende».⁶³⁸ Gjennom lovfestet statlig finansiering av politiet ville regjeringen og embetsverket styrke sin kontroll over politiet: «Statsstyrelsen» skulle bestemme hvor mange politiansatte det skulle være i byene, og alle som ble ansatt måtte underlegges statlig styring gjennom politimesterens instruks, også de som eventuelt ble midlertidig ansatt av kommunene. Intensjonen om å styrke statens kontroll over politiet ble legitimert med argumenter om at ordningen anerkjente kommunenes lovfestede selvstyrerett. Med henvisning til kommunens «Ret til – under lovlige Former – at bestemme sine Udgifter», ville regjeringen avlaste kommunene fra det økonomiske ansvaret for politiet.⁶³⁹ Det skulle imidlertid vise seg at flertallet av stortingsrepresentantene mente at den lokale selvstyretten innebar mer enn en rett til kontroll over utgifter.

Under Stortingets behandling av lovforslaget i juli 1839 skulle formannskapslovene, og ulike fortolkninger av grensene for den lokale selvstyrerett, åpne for en debatt om politiets samfunnsoppdrag.⁶⁴⁰ Begripelsen av politi som et statlig styringsverktøy, som hadde vært rådende frem til da, ble utfordret av stortingsrepresentanter som hevdet at

⁶³⁷ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 351-370 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

⁶³⁸ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 11.

⁶³⁹ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838. s. 11 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d5aecf72b1e97b377d7552d75d296cb1#11>

⁶⁴⁰ Stortingsforhandlinger 1839, O. 29.7., s. 351-370 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1839&paid=6&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0353

politiet også kunne forstås som et kommunalt styringsverktøy. Justiskomiteen argumenterte for å *skille mellom statlige og kommunale politioppgaver*, og fikk støtte fra representanter som var gårdbrukere, lærere og lensmenn på bygdene. Deres intensjon var dels å skyve utgiftene over på de som bodde i byene og dels å minimere embetsstyret, og de fant sine legitimerende argumenter i prinsippet om lokalt selvstyre. Tilhengerne av lovforslaget svarte at det ikke var hensiktsmessig å dele politiets oppgaver inn i kommunale versus statlige, og at politiet fortsatt måtte forstås som statens styringsverktøy. De som stemte for regjeringens lovforslag var embetsmenn hvis intensjon var å skape et mer forutsigbart og regelstyrt system, og borgere som hadde økonomiske egeninteresser i et statsfinansiert politi. Justiskomiteens innstilling om å henlegge lovforslaget ble vedtatt mot 28 stemmer.

Mens justiskomiteen av 1839 argumenterte for å skille mellom statlige og kommunale politioppgaver, gikk flertallet i justiskomiteen av 1842 et skritt lenger og argumenterte for et politi som hadde kommunen som eneste oppdragsgiver. De ønsket et *borgerstyrt politi*, og legitimerte denne politibegripelsen ved å vise til politiordninger i andre konstitusjonelle stater og von Rottecks *Staatslexicon*.⁶⁴¹ Von Rotteck var en innflytelsesrik akademiker hvis publikasjoner ble hyppig sitert blant europeiske politikere som debatterte grensene for folkestyre på midten av 1800-tallet.⁶⁴² Ifølge von Rotteck var det ingen ting som truet borgerfriheten mer enn et velferdspoliti i statens tjeneste:

No governmental power is more dangerous to freedom than that of Polizei – not simply the so-called superior or secret police, but the so-called welfare ‘Polizei’ above all. The prime function of the state should be solely to secure the domination of Law. According to basic constitutional principles there is only one possible place for Polizei, and that is the responsibility for security and order in the state; What is known as welfare

⁶⁴¹ Rotteck & Welcker 1837: *Staats-Lexikon, oder Encyclopädie der Staatswissenschaften*

⁶⁴² Kelly 2016: *Popular Sovereignty as State Theory in the Nineteenth Century*: 280-281

‘Polizei’ (especially surveillance and welfare ‘Polizei’) is nothing but open interference with the freedom of the citizen.⁶⁴³

Daa, Hammer, Hoffart, Kulstad, Ringnæs, Rygh og Røkkum, som utgjorde justiskomiteens flertall i 1842, strakk imidlertid grensene for folkestyret enda videre enn den liberale tyske statsviteren. Von Rotteck skilte mellom kommunale og statlige politioppgaver og mente at sikkerhetspolitiet måtte kontrolleres av staten, mens justiskomiteens flertall mente at det var «muligt at haandhæve den almene Sikkerhed ved et Commune-Politi». De legitimerte sitt standpunkt ved å vise til at dette var blitt gjennomført i flere stater «hvor det constitutionelle Princip er gennemført med den største Conseqvens». ⁶⁴⁴ Særlig England ble trukket frem som et foregangsland hvor «Politiet ganske ansees som en Communalinstitution, hvis Betjenter lønnes og ansættes af Borgerne, og kun controlleres af den øverste Statsmagt.»⁶⁴⁵

Justiskomiteens flertall brukte også økonomiske argumenter for å legitimere et borgerstyrt politi. De viste til at «Statens Indtægter ere begrænsede», og mente at dersom staten overtok det økonomiske ansvaret for politiet kunne det føre til at folk ble pålagt «nye Skatter» eller at kommunene måtte overta ansvaret for «Hverv og Forretninger» som staten ikke hadde råd til å bekoste.⁶⁴⁶ Men, viktigere enn økonomi var de maktpolitiske konsekvenser av et regjeringsstyrt versus et borgerstyrt politi. Justiskomiteens flertall mente at lovforslaget innebar en sentralisering av makten og at dette var i strid med de demokratiske prinsipper som var nedfelt i Grunnloven av 1814 og i formannskapslovene av 1837. Det ville «være et Tilbageskridt, om Stortinget indlod sig paa en yderligere Centralisation», og de mente det «maatte være utilraadeligt, at gennemføre en Centralisation som den omhandlede i en Stat med

⁶⁴³ Von Aretin & von Rotteck, *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie* 1839, bind 2, s. 165, sitert i Knemeyer 2011 (1978): 119

⁶⁴⁴ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 201 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&peid=a_0193

⁶⁴⁵ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 200-201

⁶⁴⁶ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 203

Norges Forfatning». ⁶⁴⁷ Istedenfor å begripe politi som regjeringsmakt, argumenterte de for å begripe politi som borgermakt, og de innstilte derfor på å henlegge lovforslaget.

Det var Daa som var anfører for justiskomiteens flertall. I Odelstingets debatt advarte han mot at et statsfinansiert politi ville medføre økt skatt, og mente at dersom man overlot kontrollen til regjeringen var det ingen grenser for hvor mye politi de ville mene var nødvendig. På den ene siden tok Daa mål av seg å føre an i bondeopposisjonens kamp mot byråkrati og skattlegging, og på den andre siden sto han for radikale politiske ideer som ikke alle i bondeopposisjonen delte. ⁶⁴⁸ I justiskomiteens innstilling er det republikaneren Daa som skriver, men i debatten i Odelstinget taler Daa først og fremst til sine støttespillere i bondeopposisjonen.

I Odelstinget fikk Daa støtte fra «Publicist og politiker» Pierre Poumeau Flor, også kjent som Peter Flor, som «betragtede Politivæsenet som en ren Kommunesag». ⁶⁴⁹ Flor var redaktør av avisen Drammens Adresse (1840-42) og ble oppfattet som en radikal politiker og journalist. ⁶⁵⁰ I årene 1818-1821 gikk Flor i bresjen for en gruppe stortingsrepresentanter som kjempet for å tappe regjeringen og Stortinget for makt til fordel for kommunal selvstyret. ⁶⁵¹ Og i 1823 utga han et 250 siders politisk skrift hvor han argumenterte for en republikansk forfatning med selvstyrte kommuner der innbyggerne selv valgte sine embetsmenn, herunder «Politie-Officiantere». ⁶⁵² Flor mente at «det blev Communernes egen Sag, hvis deres Valg faldt paa mindre duelige Subjecter». ⁶⁵³ Daa og justiskomiteens flertall la samme resonnement til grunn da de

⁶⁴⁷ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 202-203 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0193

⁶⁴⁸ Storsveen 2009c

⁶⁴⁹ Morgenbladet 1842.21.6

<http://www.nb.no/nbsok/nb/15a9b3c440672f465c528096cc458681.nbdigital?lang=no>

⁶⁵⁰ Skjæveland 2009: *Pierre Flor*

⁶⁵¹ Seip 1974: 96-97

⁶⁵² Flor 1823: 194

⁶⁵³ Flor 1823: 194

påpekte at «det engere Samfund [kommunene] ... vil vide at udvælge de dueligste Personer ... [og] ... paase, at de virkelig udføre sin Skyldighed». ⁶⁵⁴

Ved avstemningen var det kun åtte personer som stemte imot å henlegge lovforslaget. ⁶⁵⁵ Bonderepresentantene stemte for henleggelse, dels for å beskytte seg mot økte skatter og dels fra en overbevisning om at det var til fellesskapets beste at folkestyret ble realisert. ⁶⁵⁶ Blant de som stemte for henleggelse var også flere embetsmenn. I debatten på Odelstinget argumenterte for eksempel juristene Sørenssen, Schweigaard og Aall for å henlegge forslaget, men ikke fordi de støttet Daas krav om et borgerstyrt politi. Tvert imot, Schweigaard argumenterte for at politiet måtte forstås som regjeringens styringsverktøy og han advarte mot å «Overlade Localpolitiets Bestyrelse til Formandskaberne». ⁶⁵⁷ Han var bare ikke enig med regjeringen i at det var hensiktsmessig å lovfeste et statlig finansieringsansvar, da «dette var en Bevillingssag» som ikke burde underkastes lovregulering.

Politidebattene i 1839 og 1842 kan altså tolkes som uttrykk for en interessekonflikt på mange nivåer: Mellom by og land, mellom sosiale klasser (bønder versus embetsmenn og borgerskap), og mellom regjeringsmakt og folkemakt. Analysene av Stortingets politidebatter i perioden 1814-1842 viser at kampen for lokalt selvstyre og vedtakelsen av formannskapsloven i 1836 førte til at politipolitikken i økende grad kom til å handle om maktpolitiske interesser.

⁶⁵⁴ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 204

⁶⁵⁵ De som stemte mot henleggelse var: Falsen (amtman fra Bratsberg amt), Horn (stiftsoverrettsakfører fra Christianssand), Vogt (byfogd fra Moss), Svendsen (skipkaptein fra Stavanger), Bøgvad (skipperborger og gårdeier fra Lister og Mandals amt), Heiberg (fogd fra Lister og Mandals amt), Krohn (byfogd fra Kragerø) og Riddervold (sogneprest fra Fredrikshald)

⁶⁵⁶ Hommerstad 2014, Lauten 2010

⁶⁵⁷ Den Constitutionelle 1842.21.6 <http://www.nb.no/nbsok/nb/3137f2fb328aa335f015640e0e82d377?index=1>

6.3 Politipolitikk - et republikansk versus rettsstatlig styringsideal

Det var ikke bare i Norge at man debatterte politi på midten av 1800-tallet. Justiskomiteen i 1842 refererte til samtidige politidebatter i blant annet Tyskland, England og Spania, og i det følgende vil jeg undersøke i hvilken grad den norske politidebatten kan forstås som del av en større europeisk politipolitisk diskurs. De norske stortingsrepresentantene var særlig opptatt av den engelske politidebatten. Jeg vil derfor sammenligne den norske politidebatten i 1839-1842 med den samtidige engelske politidebatten, for med dette å undersøke om det finnes noen sammenhenger som kan gi oss en bredere forståelse av hva den norske politidebatten handlet om.

6.3.1 Debatten om «The New Police»

Etter at The New Metropolitan Police var blitt etablert i 1829, argumenterte Robert Peel for at samme politiordning skulle implementeres i samtlige engelske byer. Det statsstyrte Metropolitan Police sto i sterk kontrast til det tradisjonelle sognepolitiet i resten av landet. Sognepolitiet var basert på borgernes frivillige deltakelse etter et rotasjonsprinsipp, og var sterkt forankret i idealer om borgerfrihet gjennom rett og plikt til selvstyre. Som forklart i forrige kapittel møtte Peels metropolitanske politi mye kritikk og motstand i forbindelse med lansering og implementering av reformen i London i 1829.⁶⁵⁸ Og motstanden ble ikke mindre da han anbefalte å innføre samme politiordning i alle engelske byer.

Tilhengerne av den tradisjonelle politiordningen mente at Peels konstabelordning minnet om det franske statlige gendarmeriet, og definerte dette som et statlig sikkerhetspoliti basert på et absolutistisk styresett. De fryktet at «The New Police» ville svekke den lokale selvstyreretten og dermed også svekke borgernes frihet. Et voksende antall aktører mente imidlertid at den gamle politiordningen var ineffektiv,

⁶⁵⁸ Se kapittel 5.2.3

uprofesjonell og korrump, og derfor uegnet til å håndtere de økende kriminalitets- og ordensproblemene i de engelske byene.⁶⁵⁹ Også norske avislesere kunne holde seg orientert om den engelske politidebatten. I desember 1830 refererte Drammens tidende til avisen Times som rapporterte om «at overalt hvor der er skreget: «Ned med det nye Politie! Intet nyt Politie! Etc., og hvortil endnu kom andre forbryderske Yttringer, er dette blot skeet af Lommetyve, Tyve af et andet Slags, eller Mennesker, som med saadanne stode i Maskepie, som Tyvshælere, Bordelværter, o.s.v.»⁶⁶⁰

Striden mellom tilhengerne og motstanderne av The New Police var akkompagnert av en strid om kommunalt selvstyre. I 1830 tok Whig-partiet over regjeringsmakten i England. Selv om Whig-regjeringen sto for en mer liberal styringsideologi enn den Tory-regjeringen som Peel hadde tjent under, ble Peels politireformideer videreført. I 1832 startet innenriksminister Lord Melbourne å utarbeide et lovforslag om etablering av et enhetlig landsdekkende politisystem modellert etter The New Metropolitan Police, men arbeidet kom ikke i havn da den store valgreformen samme år krevde all oppmerksomhet. Da Melbourne tiltrådte sin andre ministerperiode i 1835 gjenopptok han politireformarbeidet, og i 1839 ble The County Police Act presentert for parlamentet. Lovforslaget ble møtt med sterk kritikk fra de politiske ytterfløyene, nærmere bestemt fra Toryene og Chartistene. Da Chartistene avholdt stormøte i London den 18. mars 1839 ble Melbournes lovforslag omtalt som «one of the most barefaced attempts which ever had been attempted to be perpetrated against a nation's rights», og som «the first step to a despotism».⁶⁶¹ The County Police Act ble tolket som et forsøk på å sentralisere makten på bekostning av den lokale selvstyretten. Særlig kritisk var man til lovforslagets bestemmelser om at staten skulle finansiere 25% av det det kostet å etablere konstabelstyrker i alle kommuner, og til forslaget om at det

⁶⁵⁹ Emsley 1996: 23-31

⁶⁶⁰ Drammens tidende 1830.12.02

<http://www.nb.no/nbsok/nb/a477c4b81252b5a4a2bc45787bb81442?index=31>

⁶⁶¹ Emsley 1996: 40

statsstyrte Metropolitan Police skulle rekruttere og gi opplæring til kommunale politikonstabler. Innenriksministeren måtte fjerne disse og flere andre bestemmelser før han til slutt oppnådde flertall for *The County Police Act* i august 1839.⁶⁶²

Motstanden mot Melbournes politilovforslag var nært knyttet til et annet samtidig stridstema — nemlig spørsmålet om lokalt selvstyre. Med vedtakelsen av *The Municipal Corporations Act* i 1835 fikk 178 kommuner i England og Wales rett til å etablere representative kommunestyre. Kommunestyrene fikk i oppdrag å nedsette «watch committees» som skulle etablere et nytt lokalt politi. Noen få kommuner løste oppdraget ved å rekrutterte erfarne politikonstabler fra Metropolitan Police som innførte et konstabelsystem lignende det i London, men de fleste kommunene nøyde seg med å ikle nattvektene og de tradisjonelle «parish serjeants» blå uniformer og omdøpe dem til «police».⁶⁶³

Ifølge Emsley var forhandlingene om *The County Police Act* preget av diskusjoner om «the cost of a professional constabulary and on definitions of local control».⁶⁶⁴ Resultatet av forhandlingene var en lov som overlot «the decision to establish a rural police and the control of that police in the hands of the county magistrates».⁶⁶⁵ Med vedtakelsen av *The County Police Act* i 1839 ble det bestemt at magistratene i alle engelske «counties» (grevskap) skulle etablere konstabelstyrker, mens mens Londons Metropolitan Police var underlagt sentral finansiering og styring fra Home Office, skulle de nye politiorganisasjonene være underlagt kommunal finansiering og styring. Ved utgangen av 1841 hadde 24 av grevskapene implementert landpolitilovens bestemmelser, 11 til gjorde det i løpet av de neste 15 årene, mens ni bare delvis innførte ordningen. Resultatet var en rekke ulike, lokalt tilpassede og lokalt styrte, politiordninger som eksisterte side om side.⁶⁶⁶

⁶⁶² Loven er også kjent som *The Rural Constabulary Act*, og *The Rural Police Act*.

⁶⁶³ Emsley 1996: 32-37

⁶⁶⁴ Emsley 1996: 40

⁶⁶⁵ Emsley 1996: 41

⁶⁶⁶ Emsley 1996: 44

6.3.2 En grenseoverskridende politipolitisk diskurs?

I 1842 beskrev den norske justiskomiteens flertall den engelske politiordningen på følgende måte: «...i England maa nemlig Politiet ganske ansees som en Communalinstitution, hvis Betjenter lønnes og ansættes af Borgerne, og kun controllers af den øverste Statsmagt.»⁶⁶⁷ De norske stortingsrepresentantene var godt orientert om hvordan det engelske politiet var organisert. Kan politidebattene i Norge og England på 1830- og 40-tallet forstås som del av en grenseoverskridende politipolitisk diskurs?

I Norge, som i England, var regjeringsmakten pådriver for et statsstyrt politi gjennom å argumentere for lovfestet statlig finansiering av politiet. I 1839 fremmet begge lands regjeringer et lovforslag om statlig finansiering av politiet. Til grunn lå en strategi om at den som betalte også kunne påberope seg retten til å bestemme. I det norske justisdepartementets innstilling om innføring av statlig finansiering av politiet av 29. desember 1838 ble strategien formulert i rene ord; «naar det saaledes ved Lov maatte vorde bestemt, at Politilønningerne idethele skulle afholdes af Statscassen – hvoraf ligefrem følger, at ogsaa Personalets Organisation og Politivæsenets Ledning idethele bliver den almindelige Statsstyrelse overladt».⁶⁶⁸ Intensjonen om økt statlig kontroll over politiet ble imidlertid underkommunisert til fordel for argumentasjon om behovet for et mer enhetlig og forutsigbart system som ville være mer rettferdig for kommunene. I begge land møtte regjeringene motstand fra folkevalgte representanter og politikere som tolket lovforslagene som et forsøk på å underminere den lokale selvstyretten, og i begge land endte striden med at opposisjonen vant og kommunene fikk ansvar for å finansiere politiet. Regjeringsmaktens kontroll over politiet ble begrenset til dens instruksjonsmyndighet over politimestrene, og i forlengelsen av dette politimestrenes rett til å instruere og disiplinere sitt underordnede personale.

⁶⁶⁷ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 200-201 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0193

⁶⁶⁸ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838, s. 11 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d5aecf72b1e97b377d7552d75d296cb1?>

Hvorfor var det så viktig for regjeringene i London og Stockholm/Christiania å sikre statlig kontroll over politiet? Emsley forklarer at den engelske regjeringsmaktens iver etter å sentralisere politiet var motivert av et behov for å få på plass en statlig ordensmakt som kunne forebygge kriminalitet og opprør over det ganske land: «...it was initially centered largely in London, but as the Gordon Riots, the French Revolution, the disruption and dislocation of war, and the statistics of rising crime aggravated the concerns, so the problem was seen as spreading to the provinces.».⁶⁶⁹ Etter 1814 ble det færre folkelige opptøyer og aksjoner i Norge enn det hadde vært under eneveldet, men det hendte fortsatt at politiet i byene og lensmennene på bygdene kom til kort når folkegrupper samlet seg til protest.⁶⁷⁰ Hver gang det oppsto større ordensproblemer måtte myndighetene ty til militæret eller borgervæpningen, slik de for eksempel gjorde da de slo ned på markeringene av 17. mai i 1829 og 1830.⁶⁷¹ Det norske politiet hadde verken personell nok eller trening i å håndtere store folkemengder. I 1830 var det kun ni politibetjenter i Christiania, mens mindre byer som for eksempel Christiansand bare hadde to til fire politibetjenter. Politibetjentenes arbeidsdag ble hovedsakelig tilbragt innendørs, og oppsynet med det offentlige rom var overlatt til den kommunale nattvekkerordningen. Dette gjorde at myndighetene var sårbare dersom folk samlet seg til protest, og etter at julirevolusjonen i Frankrike i 1830 stimulerte til opptøyer og reformkrav i andre europeiske land ble opprør ansett som en reell trussel også i Norge.⁶⁷²

I november 1830 samlet en folkemasse bestående av «de laveste Classer af Byens Indvaanere» i Christiansand seg i protest mot høye kornpriser, og angrep de lokale kjøpmennene og politiet med steiner og slag. Etter flere dagers opptøyer ble ro og orden gjeninnført ved at politimesteren satte inn byens borgervæpning og militæret mot de

⁶⁶⁹ Emsley 1996: 42, 54

⁶⁷⁰ Dørum & Sandvik 2012: *Nytt om opptøyer og opprør*

⁶⁷¹ Se kapittel 5.2.2

⁶⁷² Julirevolusjonen blir blant annet regnet som en utløsende årsak til Belgias selvstendighet fra Nederland og til stemmerettsreformen i Storbritannia.

protesterende. I etterkant av hendelsen uttalte Justis- og politidepartementet at de forventet at nødvendige tiltak ble iverksatt «for at forebygge lignende Uordner i Fremtiden». Departementet refset politimesteren fordi han hadde ventet for lenge med å kalle inn borgervæpningen og militæret, og mente at «Politiet ikke har viist den Virksomhed, som lovmedholdeligen af samme kan fordres».⁶⁷³ Bruk av militærmakt og borgervæpning mot innbyggerne var i henhold til Grunnloven kun tillatt i unntakstilfeller der sammenstimlinger og opprør truet den offentlige orden.⁶⁷⁴ Departementets kritikk av politiet i Christiansand i 1830 viser at regjeringen krevde at politiet aktivt benyttet denne unntaksbestemmelsen.

Frykt for sosialt eller politisk opprør ble ikke brukt som eksplisitt argument i lovforslagene om statlig finansiering av politiet i 1839 og 1842, men vi kan ikke utelukke at dette kan ha vært et underliggende motiv. Intensjonen om et statsstyrt politi som kunne beskytte mot opprør ble formidlet på en implisitt måte. Regjeringen krevde at staten skulle bestemme hvor mange politibetjenter det skulle være i den enkelte by, ut fra en oppfatning om at kommunene kanskje kunne ha evne, men ikke nødvendigvis vilje til å ivareta statens interesser: «det maa herved ikke tabes af Sigte, at Man, selv under de forøvrigt gunstigste Forudsætninger, i denne Henseende aldrig vilde kunne vente mere af den enkelte Commune, end netop hvad dens egen umiddelbare Interesse kræver, og at altsaa under en saadan Indretning Politivæsenet neppe vilde svare til dets høiere Bestemmelse, at fyldestgjøre et vigtigt Statsøiemed».⁶⁷⁵ Utsagnet kan tolkes som uttrykk for mistillit til det lokale selvstyrets evne til å ivareta «det heles vel», slik det var blitt definert av Falsen som politiets overordnede samfunnsoppdrag i politilovutkastet av 1829. I 1842 gikk justiskomiteens mindretall langt i å antyde at et kommunalt styrt politi kunne skade rettsstaten og de borgerlige friheter gjennom

⁶⁷³ http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digavis_morgenbladet_null_null_18301123_12_327_1

⁶⁷⁴ Grunnloven av 4. november 1814, § 99

⁶⁷⁵ Gjenpart av Justis- og Politidepartementets innstilling av 29. Desember 1838. s. 10
<http://www.nb.no/nbsok/nb/d5aacf72b1e97b377d7552d75d296cb1?>

hyppige henvisninger til farene ved å overlate styringen av politiet til kommunenes «vilkaarlige Forgodtbefindende».⁶⁷⁶ Med begrepet vilkårlighet siktet man til avhengighet av andres uforutsigbare vilje, og vilkårlighet ble assosiert med ufrihet og despoti.⁶⁷⁷ Falsen og Horn brukte dette begrepet bevisst for å påpeke skadepotensialet ved å underlegge politiet det kommunale selvstyret.

En rekke historikere har forklart innføringen av The New Police i England som resultatet av en kamp om hegemoni, der konstabelordningen ble et maktmiddel for de herskende klasser i deres streben etter å opprettholde kulturell, økonomisk og politisk dominans.⁶⁷⁸ Også den norske debatten kan tolkes som uttrykk for en kamp om hegemoni. Arkitektene bak lovforslagene om et statlig finansiert norsk politi, og de som støttet lovforslagene på Stortinget, var i hovedsak embetsmenn. Embetsmennene hadde monopol på alle sentrale myndighetsposisjoner i det norske samfunnet, og de dominerte i både regjering og Storting til langt ut på 1850-tallet. Et embetsstyrt politi kunne brukes som disiplinierende virkemiddel for å sikre at innbyggerne innordnet seg i tråd med statens interesser, og disse var i stor grad overensstemmende med embetsstandens interesser. Embetsmannsstyret respekterte ideen om folkestyret og de grunnleggende borgerlige friheter, men bare inntil et visst punkt. Hvis folkestyret og frihetsutøvelsen truet statens interesser, måtte regjeringen kunne bruke politiet til å sørge for at disse ble ivaretatt. Bak resonnementer som dette lå det ifølge Seip en eliteteori om at «det heles vel», inkludert de lavere sosiale lags velferd, måtte ivaretas av den opplyste og dannede elitens formynderskap.⁶⁷⁹

Dodsworth har argumentert for at den engelske politidebatten også kan forstås som en strid mellom konkurrerende styringsrasjonaliteter. Motstanderne av et statlig styrt

⁶⁷⁶ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 207 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0193

⁶⁷⁷ Nilsen 2014

⁶⁷⁸ Se kapittel 2.1.2. Se også Reiner 2010: 47-55 og Emsley 2011b for en oversikt over denne forskningen.

⁶⁷⁹ Seip 1974: 106-107

politi definerte konstabelordningen som en trussel mot «local government, independent of the state, practised through annually rotated, elected or publicly appointed offices by ‘independent’ men possessing landed property».⁶⁸⁰ Dodsworth tolker motstandernes argumentasjon som uttrykk for en styringsrasjonalitet tuftet på et republikansk frihetsideal. Frihet forutsatte «civic engagement» (borgerplikt). «Civic police» (borgerpoliti) ble forstått som et konkret uttrykk for «civic engagement», og politivirksomhet var derfor synonymt med borgerplikt og en garanti for de borgerlige friheter. Dette styringsidealet har av ettertidens statsvitere blitt betegnet som en *klassisk republikanisme*, et styringsideal som hvilte på premisset om uavhengighet av fyrstens/kongens/regjeringens uforutsigbare og vilkårlige makt gjennom en rett og plikt til selvstyre.⁶⁸¹

Forkjemperne for et statlig styrt politi tok ifølge Dodsworth til orde for en alternativ styringsideologi. De mente at et statsstyrt politi ville være mer uavhengig (mindre korrumpert) og mer effektivt enn et borgerstyrt politi: «Bureaucracy, according to the police propagandists, would introduce energy, virtue and independence into the system of police», og uavhengigheten skulle sikres gjennom å avpolitiserer politiet og gjøre det regelstyrt.⁶⁸² Det nye politiet skulle styres gjennom «codes of conduct», rutiner og håndbøker og det skulle underlegges overvåking og disiplin fra overordnede inspektører og «watch committees». Argumentene ble underbygget ved å vise til statistikk over byenes ordens- og kriminalitetsproblemer og eksempler på hvor ineffektivt og korrumpert det tradisjonelle politiet var. Det nye politiets tilhengere sto ifølge Dodsworth for en *byråkratisk styringsideologi* der de borgerlige friheter skulle garanteres gjennom institusjonalisering og regelstyre, ikke gjennom politisk selvstyre.⁶⁸³

⁶⁸⁰ Dodsworth 2011: 202

⁶⁸¹ Skinner 2014 (2009)

⁶⁸² Dodsworth 2011: 215

⁶⁸³ Dodsworth 2011: 216

Kan den norske politidebatten i 1839 - 1842 forstås som uttrykk for en lignende strid mellom konkurrerende styringsideologier? Sejersted har forklart embetsmennenes dominans som uttrykk for implementeringen av et rettsstatlig styringsideale i det norske samfunn etter statsformskiftet i 1814. Det rettsstatlige styringsidealet bygget ifølge Sejersted på et juridisk kunnskapsregime, og innebar en intensjon om å etablere forvaltningen som et rutinepreget og automatisert regelstyre.⁶⁸⁴ Slagstad har bygget videre på Sejersteds teori og betegner tilhengerne av regelstyre som utøvere av en rettsstatsbyråkratisk styringsideologi. Med utgangspunkt i rettsstatlige idealer ville de skape en forutsigbar og rutinepreget (byråkratisk) forvaltning som var løftet ut av den politiske sfære og underlagt «the rule of law».⁶⁸⁵

Argumentene som ble ført for et statsstyrt norsk politi i 1839 og 1842 kan tolkes som uttrykk for *både rettsstatlige og byråkratiske styringsidealer*. Målet var et regelstyrt politi under kontroll av et statlig administrativt apparat. Tilhengerne av et statsstyrt politi hadde lav tiltro til borgernes evne og vilje til å ivareta «det heles vel». Derfor måtte kontrollen over politiet flyttes fra politikkens sfære (Stortinget og formannskapene), som ble oppfattet som vilkårlig, til den byråkratiske sfære (forvaltningen), som var regelstyrt og dermed forutsigbar. Politiet skulle være regjeringsmaktens verktøy i beskyttelsen av den konstitusjonelle rettsstat, og det skulle kontrolleres og ledes av embetsmenn som skjøttet sine oppgaver i henhold til lover, regler og rutiner. Embetsmennene Carl V. Falsen og Adolf D. Horn formulerte det slik i justiskomiteens mindretallsinnstilling i 1842: «Politivæsenets Tilværelse eller Ikketilværelse, ligesaa lidt som dets Organisation og Virkekreds, bør afhænge af nogen speciel Communes vilkaarlige Forgødtbefindende, men som andre Statsanliggender undergives Lovgivningens og Statsstyrelsens bestemmelse, samt haandhæves og bestyres af statens Functionærer».⁶⁸⁶

⁶⁸⁴ Sejersted 1984: 33

⁶⁸⁵ Slagstad 2001

⁶⁸⁶ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s.207-208 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0193

Men, som vi har sett var det ikke alle embetsmenn som støttet lovforslaget om et statlig finansiert politi. Analysen av Odelstingets debatt i 1842 viser at regjeringen og justiskomiteens mindretall møtte motbør fra en yngre generasjon embetsmenn og jurister representert ved Sørenssen, Aall og Schweigaard. De var prinsipielt imot å overlate styringen av politiet til kommunene, men argumenterte likevel for å henlegge lovforslaget fordi de mente at saken måtte utredes bedre og fordi de var skeptiske til hvorvidt lovregulering var rett vei å gå. Hva slags politipolitikk var dette uttrykk for?

Ifølge Slagstad ble den rettsstatsbyråkratiske styringsideologi utfordret av en yngre generasjon embetsmenn som fra 1840-årene tok til orde for en *reformteknokratisk styringsideologi*.⁶⁸⁷ Der tilhengerne av et byråkratisk regelstyre argumenterte for «de styrendes Magt» ut fra et hensyn til «det Heles Vel», argumenterte fagstyrets tilhengere for «den Enkeltes Ret» ut fra et hensyn til «Individernes værn».⁶⁸⁸ Den reformteknokratiske styringsideologi ble først dominerende under Fredrik Stangs ministerium (1861-1880), da intelligenskretsen anført av Schweigaard og Stang erobret det politiske hegemoniet. Schweigaard ble valgt inn på Stortinget første gang i 1842, og der benyttet han enhver mulighet til å kritisere det etablerte embetsmannsstyret for å være for passivt i sin styrestil.⁶⁸⁹ Selv om han var prinsipielt imot å la kommunene overta styringen av politiet, noe som for ham representerte en farlig republikanisme, stemte han altså imot lovforslaget om et statsfinansiert politi.⁶⁹⁰ Istedenfor å lovregulere argumenterte han for å gå vitenskapelig til verks; utrede problemet grundig for deretter å legge en langsiktig reformplan. Argumentasjonen minner om de idealer som ifølge Slagstad kjennetegnet den reformteknokratiske styringsideologi.⁶⁹¹ Schweigaard, Sørenssen og Aall representerte i så fall en tredje innfallsvinkel, mellom

⁶⁸⁷ Slagstad 2001: 56

⁶⁸⁸ Slagstad 2001: 60

⁶⁸⁹ Sørensen 1988: *Anton Martin Schweigaards politiske tenkning*: 145-156

⁶⁹⁰ I en senere debatt om kommunal ansettelse av lensmenn i 1845 advarte Schweigaard mot at «den raa Masse» ville misbruke den makt som Formannskapsloven hadde gitt dem og «republicanisere» landet.

⁶⁹¹ Positivism, utilitarisme og en statlig lutret økonomisk liberalisme. Slagstad 2001: 35-36 Se kapittel 8.3.1 for en grundigere redegjørelse for denne styringsideologien.

de som ville byråkratisere politiet på den ene siden, og de som ville demokratisere politiet på den andre siden.

I stortingsdebatten i 1842 var det de som ville demokratisere politiet som gikk av med seieren. Daa lanserte ideen om et folkestyrt politi i 1831, og som medlem av justiskomiteen i 1842 videreutviklet han denne ideen til et krav om et kommunalt styrt politi. Samtidig manet han til kamp mot konventikkelplakaten, en kamp som handlet om retten til forsamlingsfrihet, og som ble vunnet i 1842.⁶⁹² Daas og justiskomiteens flertallsinnstilling mot et statsstyrt politi i 1842 vitner om en orientering mot samme type styringsideologi som motstanderne av *The New Police* argumenterte for i det samtidige England. I Norge, som i England, var mostanden mot et statsstyrt politi koblet til kampen for lokalt selvstyre. Idealet om et borgerstyrt politi var tuftet på en *republikansk styringsideologi*. I England var det chartistbevegelsen som førte an i kampen for lokalt selvstyre og et borgerstyrt politi, mens det i Norge var bondeopposisjonen i allianse med radikale akademikere.⁶⁹³

Sammenhengen mellom politi og politikk, og den engelske politidebattens betydning for det øvrige Europa, ble påpekt i en artikkel som sto på trykk i den norske avisen *Den Constitutionelle* i august 1837. Under overskriften «Om de engelske Parlamentsvalgs Vigtighed for det øvrige Europa» ble det forklart at den whig-sympatiserende engelske avisen *The Courier* advarte mot at Toryenes «Triumph» og «Seirsgang» i England vil oppmuntre de kongelige i Europa til å «tilintetgjøre den sidste Skygge af Frihed». *The Courier* definerte det nye engelske politiet som uttrykk for en absolutistisk regjeringsmakt, og advarte mot nasjonalpolitikkenes grenseoverskridende konsekvenser:

⁶⁹² Konventikkeplakaten var en forordning fra 1741 som forbød lekfolk å lede religiøse møter. Stortinget vedtok i 1836 og 1839 å oppheve den, men ble stoppet av regjeringen. Først i 1842, da Stortinget vedtok oppheving for tredje gang, gikk vedtaket gjennom. Da forordningen ble opphevet i 1842 var det lagt et vesentlig rettsgrunnlag for forsamlingsfriheten i Norge. Storsveen 2009c

⁶⁹³ Seip forklarer at Daa bygget sin politiske filosofi på ideer som sprang ut av den franske julirevolusjonen i 1830 og den engelske chartistbevegelsen (fra 1838). Daas kamp mot byråkratiet og embetsveldet, hans oppfordring til organisert politisk opposisjon og håp om en parlamentarisk regjering, hadde ifølge Seip sterke republikanske undertoner. Seip 1974: 90

Fremkaldte ikke de Regjeringssystemer, der befølges i et Land, lignende i andre Lande? Hvorfra toge vi vort Politi, skjønt det er afpasset efter vore Institutioner? Fra Frankrig. Hvorfra toge vi det Forbillede til Regjeringscentralisationen ...? Fra Fastlandets Regjeringer. (...) Siig ikke, at et dannet Lands Institutioner ere uden Indflydelse paa et andet Lands. (...) vore Toryers Triumpf vil være Begyndelsen til voldsomme Skridt, og til Tvist mellem Regjeringer og Undersaatter.» (...) Til Godt og Ondt ere nu alle Nationer fast forenede i eet samfund. Ingen kan enten træde frem eller tilbage, uden i en vis Grad at drage den Anden med sig.⁶⁹⁴

På samme måte som de engelske motstanderne mot «the New Police» argumenterte Daa og hans støttespillere for et borgerstyrt politi; «et Politi, som staaer i den nøieste Forbindelse med Borgerskabet og dets Forstandere maa være det, som i en fri stat afgiver de sikreste Garantier mod alle Misbrug af Magt».⁶⁹⁵ Friheten forutsatte reell selvbestemmelse og uavhengighet fra vilkårlig regjeringsmakt. Daa og justiskomiteens flertall ville heller tilbake til de tradisjonelle «borgerpatrouiller», en ordning som var tuftet på prinsippet om borgerplikt og hadde mye til felles med den tradisjonelle engelske politiordningen.

I løpet de neste fem stortingsperiodene (1845-1857) finner jeg ingen ytterligere forsøk på å få på plass statlig finansiering eller lovregulering av politiet. Et unntak er et lovforslag i 1854 der regjeringen argumenterte for å opprette en ordning med frivillige politiombudsmenn i landdistriktene som kunne bistå lensmannen ved behov. Forslaget ble nedstemt i Odelstinget med begrunnelsen at gjeldende lovgivning ikke var til hinder for at enhver kommune kunne ansette politibetjenter hvis formannskapet mente at det var nødvendig.⁶⁹⁶ Vedtaket viser at spørsmålet om statlig versus kommunalt politi ble oppfattet som avgjort.

⁶⁹⁴ Den Constitutionelle 1837.08.15

<http://www.nb.no/nbsok/nb/bf0fd9245a87484716dd1f3577ca3d8d?index=54>

⁶⁹⁵ Den Constitutionelle 1837.08.15

⁶⁹⁶ Stortingsforhandlinger 1854, O. 19.4. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1854&paid=4&wid=a&psid=DIVL243&pgid=a_0423

6.4 Konklusjon

Utgangspunktet for dette kapittelet var et behov for å undersøke om det skjedde noe i perioden fra Falsen døde i 1830 til Kriminalloven ble vedtatt i 1842 som kan bidra til å forklare hvorfor planen om en samlet rikspolitilovgivning ble skrinlagt. Valen Sendstad har forklart skrinleggingen som et resultat av at Falsens politilov bygget på en utdatert politibegripelse og derfor ikke var praktisk gjennomførbar. Mine analyser av stortingsforhandlinger og avisartikler om politiet i perioden 1830-1842 fremkaller et mer sammensatt bilde.

Jeg finner ingen tegn til at konge, regjering eller embetsverk la politilovarbeidet til side fordi de mente at et politi ala det Falsen argumenterte for ikke ville være hensiktsmessig. En fullføring av politilovarbeidet forutsatte imidlertid at regjeringen og embetsverket sikret seg kontroll over finansieringen av politiet, og på dette området møtte de betydelig motstand fra de folkevalgte i Stortinget. Ut fra de argumenter som ble ført ser det ut til at Stortingets motstand i begynnelsen handlet mest om en praktisk tilpasning til en økonomisk situasjon der statskassen ikke strakk til. Utover 1830-tallet kom imidlertid politispørsmålet i økende grad til å handle om en interessenkamp mellom by og land, mellom sosiale klasser, og mellom regjeringsmakt og folkemakt. Med bondeopposisjonens inntog på Stortinget ble politispørsmålet til et spørsmål om hvem som skulle betale for byenes politi. Bøndene fant det urimelig at de som bar den største skattebyrden skulle finansiere et politi som først og fremst var et gode for byenes borgerskap. Borgerskapet var økonomisk tjent med å danne allianse med embetsverket i deres argumentasjon for et statlig finansiert politi i regjeringens tjeneste, mens bøndene fikk drahjelp fra radikale akademikere i deres kamp for lavere skatter og avbyråkratisering. Etter ratifikasjonen av formannskapsloven i 1837 ble politispørsmålet til en kamp om regjeringsmakt versus borgermakt, og til en debatt om grensene for det lokale folkestyre.

Stortingsforhandlingene om statlig finansiering av politiet i 1839 og 1842 ble arena for en kamp om hvordan politi skulle begripes og legitimeres. I forhandlingene i 1839 ble

den rådende begripelsen av politi som regjeringsmakt utfordret av stortingsrepresentanter som åpnet for å skille mellom statlige og kommunale politioppgaver, og i 1842 argumenterte justiskomiteens flertall for et politi som hadde kommunen som eneste oppdragsgiver. Forhandlingene endte med at regjeringens og embetsverkets politibegripelse måtte vike. Politi ble definert som borgermakt.

Skiftet i politibegripelse utfordret den rådende styringsrasjonalitet. Regjeringens lovforslag om lovfestet statlig finansiering kan tolkes som uttrykk for en rettsstatsbyråkratisk styringsideologi med mål om å flytte politiet fra politikken til regelstyrets sfære. I politiforhandlingene i 1842 måtte imidlertid regjeringen se seg slått av talsmenn for en republikansk styringsideologi der et borgerstyrt politi ble fremstilt som en garantist for reell selvbestemmelse og uavhengighet fra vilkårlig regjeringsmakt.

Odelstingets avvisning av lovforslaget om statlig finansiering av politiet i 1842 fikk langvarige konsekvenser. Regjeringen oppga den linjen som hadde vært fulgt siden 1815, og målet om statlig finansiert og lovregulert politi ble lagt til side. Fra 1842 ble politiet definert som et kommunalt ansvar, og det var opp til den enkelte kommune å bestemme hvor mange politibetjenter man hadde behov for. Imidlertid var ikke staten satt helt på sidelinjen. Politimestrene var fortsatt statlige embetsmenn og med hjemmel i politiforordningene var det politimestrene som rekrutterte betjentene, utformet deres instruks og iverksatte disiplinerende tiltak. Politimestrene rapporterte til amtmennene og Justisdepartementet på den ene siden og til bystyret på den andre, og de risikerte kritikk fra begge hold for hvordan de prioriterte sine ressurser.

7. Politi som ordensmakt (1848-1859)

Den 22. desember 1858 vedtok Christiania bystyre at det skulle opprettes et konstabelkorps bestående av 60 menn som med blå uniformer og batonger skulle patruljere byens gater både dag og natt. «Ideen til selve konstabelkorpset kom egentlig fra England, der Robert Peel hadde fått innført konstabelsystemet i 1829», forklarer Valen-Sendstad.⁶⁹⁷ Blant skandinaviske politihistorikere er det bred enighet om at konstabelreformene i Stockholm i 1850, Christiania i 1859 og København i 1863 ble utformet med The New Metropolitan Police som forbilde.⁶⁹⁸ Konstabelreformene beskrives gjerne som det moderne politiets opprinnelse.⁶⁹⁹ Ifølge Christensen førte konstabelreformene til at «den moderne forståelse af selve begrebet politi for alvor blev knyttet til en specifik styrke og institution i samfundet». ⁷⁰⁰ En slik moderniseringstese forutsetter at konstabelreformene innebar et vesentlig brudd med fortidens politi. I dette kapittelet vil jeg undersøke denne forutsetningen gjennom å stille følgende spørsmål: Innebar konstabelreformen i Christiania i 1859 endringer i hvordan man begrep og legitimerte politi? Og hvilke faktorer kan i så tilfelle forklare et slikt skifte?

Kildematerialet som dette kapittelet bygger på består av sakspapirene for Christiania bystyres behandling av reformforslaget den 22. desember 1858,⁷⁰¹ Stortingsforhandlinger for perioden 1842-1858,⁷⁰² avisomtaler av politi i perioden

⁶⁹⁷ Valen-Sendstad 1953: 192

⁶⁹⁸ Ellefsen & Larsson 2014

⁶⁹⁹ Furuhaugen 2004: 21 Nyzell & Larsson 2016: 39, Valen-Sendstad 1953: 212

⁷⁰⁰ Christensen 2014: s. 52. Min kursivering.

⁷⁰¹ Angaaende en forandret Organisation af Politiets underordnede Personale, i Sager, der blive at behandle i Møde af Christiania Byes Repræsentanter og Formænd, 22. desember 1858, I Oslo byarkiv, Kristiania/Oslo communes aktstykker

⁷⁰² I perioden 1842-1858 behandlet Stortinget 34 saker som angikk 'politi'. Utvalget er gjort ved å bruke søkeordene 'politi' og 'politivæsen' for perioden 1842-1858 i databasen over digitaliserte Stortingsforhandlinger <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>. Jeg har analysert samtlige saker.

1848-1858,⁷⁰³ stattholder Løvenskiolds rapporter til Kongen i perioden 1844-1856,⁷⁰⁴ samt korrespondanse mellom politimestrene i København og Christiania i perioden 1850-1860.⁷⁰⁵ Kapittelet starter med en dybdeanalyse av sakspapirene som lå til grunn for bystyrets vedtak om å iverksette en konstabelreform den 22. desember 1858. Analysen konsentreres om hvordan aktørene begrep politi, og hvilke argumenter de legitimerte sine begripelser med (7.1) Så utvider jeg perspektivet bakover i tid og undersøker om det skjedde noe i det foregående tiåret som kan bidra til å kaste lys over reformdebatten (7.2). Deretter undersøker jeg hvilke aktører, interesser, normer og rasjonaliteter som preget forhandlingene om en konstabelreform i 1858 (7.3). Kapittelet avsluttes med en oppsummerende drøfting av hvorvidt konstabelreformen innebar et skifte til det som i tidligere forskning betegnes som et moderne politi.

7.1 «et ensartet organisert Hele»

Klokken fem om ettermiddagen den 22. desember 1858 ble det satt møte for Christiania bys representant- og formannskap. På dagsorden sto syv saker, hvorav den første gjaldt «en forandret organisation af Politiets underordnede Personale».⁷⁰⁶ Sakens dokumenter besto av et reformforslag signert politimester Morgenstjerne den 8. februar 1858, en anmodning fra Magistraten til formannskapet datert 24. mars 1858, en

⁷⁰³ Søk etter "politi" for 01.01.1848-31.12.1858 utført i Nasjonalbibliotekets digitale avisdatabase den 17.02.2017 gir 2160 treff:

<http://www.nb.no/nbsok/search?action=search&searchString=politi&mediatype=aviser¤tHit=1¤tSesamid=&page=0&view=gridView&sortBy=dateAsc&language=&pageSize=15&recordSource=&thumbnailSize=&searchTitle=&removeAllNavigators=false&changeMediatype=false&removeDate=false&customDateFrom=01.01.1848&customDateTo=31.12.1858&dateRange=&imageSearchCriteria.picturedPlace=&imageSearchCriteria.namecreator=&imageSearchCriteria.subjectname=&bookSearchCriteria.authors=&bookSearchCriteria.isbn=&format=Digitalt+tilgjengelig&bookSearchCriteria.subjectname=&movieSearchCriteria.director=&removeAllNavigators=false&language=>

⁷⁰⁴ Stattholder Løvenskiolds rapporter til Oscar I (1844-1856), elektronisk avskrift, i Norske Riksarkivet

⁷⁰⁵ 6 brev fra Morgenstjerne til Bræstrup i perioden 1850-1860, i Danske Riksarkivet, Københavns politi

⁷⁰⁶ Angaaende en forandret Organisation af Politiets underordnede Personale, i Sager, der blive at behandle i Møde af Christiania Byes Repræsentanter og Formænd, 22. desember 1858, s. 1-10

komiteinnstilling av 15. september 1858 med tilhørende uttalelse fra byens brannkommisjon, samt formannskapetets innstilling av 17. november 1858.

7.1.1 Angaaende en forandret Organisation af Politiets underordnede Personale (22.12.1858)

Til Magistraten i Christiania!

Under Overveielserne, om hvad der bliver at foranstalte med hensyn til en forøget Politistyrke, naar Forstæderne paa Landets Grund blive indlemmede i Byen, finder jeg det nødvendigt at gjøre Vedkommende opmærksomme paa de mangler, der klæbe ved vor forældede Organisation af Politiet, og at reise Spørgsmaal om det ikke skulde findes hensigtsmæssigt samtidigt at omforme Politiet, i Lighed med hvad der nu er skeet i de fleste civiliserede Stater og senest i Naborigerne.⁷⁰⁷

Slik innleder politimester Morgenstjerne det reformforslag som han sendte til magistraten i Christiania den 8. februar 1858. Han viser til Stortingets vedtak om å utvide Christiania bys grenser fra og med 1. januar 1859, et vedtak som ville føre til en betraktelig økning av byens areal og befolkning og et behov for et styrket og «omformet» politi. Inspirert av et reformforslag utarbeidet av Københavns politidirektør den 11. april 1857, «hvis Ord [han] tildeels vil benytte» seg av, anbefaler Morgenstjerne en reform av den norske hovedstadens politi.⁷⁰⁸

For det første må det opprettes en tredje politistasjon i Christiania, i tillegg til de to eksisterende i Rådstuen og ved Sagene, og politimesteren anbefaler at den nye stasjonen legges til «Kommunalgården paa Grønland». Den nye politistasjonen må innrettes med en bolig til en politifullmektig, en politibetjent og en underordnet betjent, samt utstyres med et arrestlokale. Slike «Filialafdelinger i de mere fjerntliggende Strøg af Jurisdiktionen vil være til Indvaanernes store Beqvemmelighed, da man uden denne maatte trække saavel de Angjældende som Vidner den lange Vei til Raadstuen».⁷⁰⁹

⁷⁰⁷ Politimester Morgenstjernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 1

⁷⁰⁸ Politimester Morgenstjernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 1

⁷⁰⁹ Politimester Morgenstjernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 1

Men, det er ikke tilstrekkelig å øke antallet stasjoner og betjenter. Morgenstjerne vil innføre et helt nytt «system» der politiet «udgjøre eet ensartet organiseret Hele», slik man har gjort i andre land der «det engelske System er anvendt ... [og] efterlignet». Der har man «inndelt Personalet i flere Klasser, der have været udrustede med forskjellig Myndighed og ansatte under forskjellige Vilkaar og med Hensyn til den ordinaire Tjeneste i forskjellige, større eller mindre, Lokalafdelinger». ⁷¹⁰ I stedet for å øke antallet politibetjenter eller styrke vektorordningen, vil politimesteren etablere en helt ny kategori «underordnede» politiansatte, kalt politikonstabler. ⁷¹¹ En konstabelordning vil ifølge Morgenstjerne gjøre vektorordningen overflødig, og han anbefaler derfor at «Vægterkorpset bortfalde som en Afdeling af Politiet og dets Medlemmer afskediges, forsaavidt de ikke skulde findes duelige nok til at optages i *det nye Politi*». ⁷¹²

Det er en «Nødvendighed» at man setter konstablenes lønn såpass høyt at man klarer å rekruttere «Personer, der staae over dem, der hidtil have være benyttede i Vægterkorpset». Konstablene bør deles inn i «to forskjelligt lønnede Afdelinger», for å legge til rette for at de etter lang tjeneste har mulighet til å «stige op fra en lavere til en høiere Klasse». ⁷¹³ Politikonstablen må være sikret «fornødent Underhold, saaat han uden trykkende Næringsssorger kan opoffre sig til en Tjeneste, der ikke giver Anledning eller levner Tid til nogetsomhelst Bierhverv». ⁷¹⁴ For å kunne rekruttere de best egnede og sikre at disse kan vie seg fullt og helt til polityrket, mener politimesteren at man ikke kan «gaae længere ned end til 14 Spd. Maanedlig for Konstabler af 1ste Klasse, ..., og til 12 Spd. Maanedlig for dem af den 2den Klasse». ⁷¹⁵

⁷¹⁰ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 1

⁷¹¹ I teksten veksler Morgenstjerne mellom å betegne den nye typen underordnede politipersonale som «konstabler», «underordnede betjenter», «underbetjente» og «patrouillebetjenter», men han anbefaler at deres tittel bør være konstabel.

⁷¹² Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 1

⁷¹³ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 2

⁷¹⁴ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 2

⁷¹⁵ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 2

Morgenstjerne anbefaler at konstabelstyrken organiseres slik at man sikrer nødvendig patruljering av byens offentlige rom, både dag og natt. Han har regnet ut at «det Strøg, af den egentlige By, der tiltrænger stadigt Opsyn, udgjør 30,518 Skridt», og han anbefaler å dele byen inn i 20 «Underdistrikter». Tjenesten kan innrettes slik at hvert underdistrikt patruljeres av én «Patrouillebetjent» fra klokken seks om ettermiddagen til seks om morgenen, og på dagtid kan én konstabel patruljere to tilgrensende underdistrikter fra klokken seks om morgenen til seks om ettermiddagen. Denne ordningen innebærer at nattpatruljerende konstabler må «gaae omtrent 1500 Skridt», mens dagpatruljerende konstabler må gå «omtrent 3000 Skridt».

Politimesteren beregner at den nye politiorganisasjonen vil kreve følgende bemanning:

Til Patrouilleringen i Byen	40 Betjente
Ved Sagenes Station	3 Betjente
Ved Grønlands Station	5 Betjente
Ved Politikammeret i stedet for Vægtergefreidere ⁷¹⁶	2 Betjente
Brandvagt, Politivagt og reserve	10 Betjente

Summa	60 Betjente ⁷¹⁷

Morgenstjerne vil dele de «60 Underbetjente» inn i seks «Divisioner, hver paa 10 Mand», og han foreslår en turnus hvor hver divisjon alternerer mellom dagvakter, nattvakter, og fridager. Det eksisterende antall overordnede politibetjenter bør opprettholdes og forbeholdes brukt til «Opdagelse af Forbrydelser, til Varsels- og Inquisitionsbetjente, til Stævnevidner i Politisager og de øvrige Forretninger, der nu paaligge dem». I tillegg vil politimesteren pålegge politibetjentene å «have Opsyn med

⁷¹⁶ Av tysk «gefreiter», som betegner en soldat som er fri for å utføre vaktjeneste. Fladby, Imsen & Winge 1990: 108

⁷¹⁷ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 2

... de underordnede Betjente» som patruljerer på dag og nattetid og påse at de «ere paa deres Post og opfylde deres Pligter». Dermed slipper man å ansette «Inspektører, Politisergeanter og Overkonstabler» slik man har gjort andre steder der «den engelske Konstabelindretning er indført». ⁷¹⁸

Den 24. mars 1858 videresender Magistraten, ved borgermester (og tidligere politimester i Christiania i perioden 1845-1850) Carl Fougstad og rådmennene Ebbell og Jürgensen, politimesterens reformforslag til Christiania Formannskap. I oversendelsesbrevet skriver Magistraten at de ikke støtter politimesterens reformforslag, men at de heller anbefaler å ansette ytterligere to politibetjenter og 10 vektere som kan betjene de forstedene som skal innlemmes i byen fra 1. januar 1859. ⁷¹⁹

Formannskapet beslutter å nedsette en komité som består av bokhandler Malling, kaptein Kierulf og stiftsverrettsassessor Thomle. ⁷²⁰ Seks måneder senere, den 15. september 1858 sender komiteen en innstilling hvor de anbefaler at formannskapet gir sin tilslutning til en nedskalert versjon av politimesterens reformforslag. ⁷²¹ Komiteen anbefaler å bevilge lønn til «50 nye Betjente ved Politiet, under navn af Konstabler». 15 av dem skal lønnes med 14 Spd. i måneden (konstabler av 1. klasse), og 35 av dem med 12 Spd. (konstabler av 2. klasse). Bekledningen skal være «i Lighed med hvad der er tilstaaet de nuværende Politivægtere». ⁷²² Komiteen forklarer at lønnen til «de

⁷¹⁸ Politibetjentene skulle drive overvåking med henblikk på å oppdage forbrytelser, varsle om rettsforkynnelser og stevne vitner og mistenkte til å møte i politiretten, samt ta avhør av mistenkte, fornærmede og vitner. I tillegg hadde politibetjentene en lang rekke oppgaver knyttet til kontroll av handels- og næringsliv.

⁷¹⁹ Magistratens anmodning til formannskapet av 24. mars 1858, s. 4-5

⁷²⁰ Peder Tidemand Malling (1807-1878) drev trykkeri og bokhandel i Christiania. Han var i mange år medlem av bystyret og deltaker i en rekke komiteer. Blangstrup 1924: *Salmonsens Konversationsleksikon* : B. 16 : *Ludolf-Miel*: 484-485. Otto Richard Kierulf (1825-1897) var militærutdannet offiser og mangeårig medlem av Christiania bystyre. I 1871 ble han utnevnt til statsminister nummer to i Stockholm.

https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere/departementer_embeter/embeter/statsminister-1814-/otto-richard-kierulf/id439339/ August Thomle (1816-1889) var utdannet jurist og ansatt som assessor i Christiania stiftsverrett fra 1856 Thomle 1913: *Familien Thomle : genealogiske og personalhistoriske Oplysninger : tilligemed nogle historiske Efterretninger om Gaarden Tomle og dens Beboere gjennem 400 Aar*

⁷²¹ Komiteinnstilling av 15. september 1858

⁷²² Begrepet politivекtere viser til en midlertidig ordning som politimester Morgenstjerne hadde innført fra og med januar 1858, der folk som hadde arbeidet som nattvektere ble ikledd politiuiform og fikk i oppgave å

nuværende Politivægttere samt 60 Natvægttere og 2 Raadstuegefreidere [kan] bespares», noe som innebærer en fullstendig avvikling av vektorordningen.⁷²³

To måneder senere, den 17. november 1858 gir formannskapet sin tilslutning til komiteens innstilling, og den 22. desember 1858 fatter representantskapet et vedtak om at konstabelreformen skal tre i kraft fra 1. januar 1859.⁷²⁴ Politimesteren får mandat til å ansette en konstabelstyrke i tillegg til de eksisterende politiadjutant-, politifullmektig og politibetjent-stillinger, det skal etableres en tredje politistasjon på Grønland, og det skal opprettes en telegraf som muliggjør kommunikasjon på tvers av distriktene og mellom politi og brannvesen.

Fra og med den 1. januar 1859 patruljerte konstabelstyrkene Christianias gater både dag og natt. Konstabelreformen innebar en omfattende endring av politiets organisering. Vektorordningen ble avvirket og istedenfor fikk politiet en stor gruppe underordnede konstabler som ble regnet som fullverdige medlemmer av politiets organisasjon. Spørsmålet er om reformen også innebar en ny måte å begripe og legitimere politi?

7.1.2 Begrepsbruken – politi som organisasjon

Morgenstjerne begrep politi som en *organisasjon* bestående av personer, bygninger, uniformer, verktøy og instruksjoner som til sammen utgjorde en fysisk enhet. Organisasjonens hovedoppgave var ifølge politimesteren ivaretagelse av *sikkerhet*, og oppgaven skulle løses ved at politiet hadde «opsyn» med, viste «oppmærksomhet» på, og forsøkte å «forebygge» og «imødegaae» alt det som kunne true person- og eiendomssikkerheten.

I Morgenstiernes politibegrep finner jeg ingen spor av Falsens prinsipp om at politiets samfunnsoppdrag også omfattet å legge til rette for «det heles» *velferd*. Ei heller de

drive vakt hold i utvalgte deler av byen på dagtid. Ordningen vil bli nærmere beskrevet i kapittel 7.1.3 for en mer utdypende forklaring av hva ordningen innebar.

⁷²³ Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 7-8

⁷²⁴ Formannskapets innstilling av 17. november 1858.

andre aktørene som uttalte seg om konstabelreformen brukte ordet velferd når de beskrev politiets samfunnsoppdrag. Formannskapet definerte politiets oppgave som å sørge for «orden og rolighed», uten at de utdypet nærmere hva dette skulle innebære, mens magistraten og komiteen omtalte politiet som en «fordel» som fulgte av innbyggernes plikt til å betale skatt og avgifter. I sum definerte aktørene i Christiania i 1858 politi som en organisasjon som skulle ivareta innbyggernes rett til sikkerhet for egen person og eiendom, en rettighet og et gode som fulgte av plikten til å betale skatt. Dette var en politibegripelse som lå tett opp til den Daa og hans tilhengere argumenterte for i 1842. Politiet skulle ivareta borgernes sikkerhet, og politi var et demokratisk gode. Men, Morgenstierne's politibegripelse inneholdt også nye aspekter.

Morgenstierne definerte politi ikke bare som en organisasjon, men også som et *yrke*. Politimesteren var opptatt av hva slags egenskaper som krevdes av politiansatte i deres arbeid med «den offentlige Ordens vedligeholdelse». Han mente at konstablene måtte ha evnen til å vise «Skjønnsomhed, Dannelse og Konduite». «Konduite» var et begrep med fransk opprinnelse som i det danske og norske skriftspråk på 1800-tallet ble brukt med sammensatt betydning. Det ble brukt både om evnen til å opptre høflig og dannet, om evnen til å vise snarrådighet og treffe riktige avgjørelser i en vanskelig situasjon, og om evnen til å lede og føre an.⁷²⁵ Konduite innebar ifølge politimesteren en «stadig og skjønnsom Opmærksomhed paa Alt, hvad der kan true den personlige og Eiendomssikkerheden, eller i andre henseender medføre Skade, samt paa en klog Benyttelse af den Myndighed og de øvrige Midler, hvorved saadanne Farer og Ulemper kunne forebygges eller imødegaaes».⁷²⁶ Morgenstierne hadde også en idé om hvordan man skulle sikre seg personer med de nødvendige egenskaper.

Ved å sette lønnen til et visst nivå ville politimesteren lokke personer av en høyere *klasse* enn den vekterne tradisjonelt ble rekruttert fra, til å søke seg til politiyrket. Det var «en Nødvendighed, at Vilkaarene stilles saaledes, at der til de nye Poster vil melde

⁷²⁵ «Konduite», i Ordbog over det danske sprog. Historisk ordbok 1700-1950.

<http://ordnet.dk/ods/ordbog?query=Konduite> nedlastet 13.12.2016

⁷²⁶ Politimester Morgenstierne's reformforslag av 8. februar 1858

sig Personer, der staae over dem, der hidtil have været benyttede i Vægterkorpset». For Morgenstjerne var «skjønksomhed, dannelselse og konduite» egenskaper som «høre til [en bestemt] Klasse af Medborgere». Vi kan ikke utelukke at ønsket om å rekruttere blant de høyere sosiale klasser også bunnet i en intensjon om å forebygge at polititjenestemenn skulle identifisere seg med og stå i et lojalitetsforhold til politiets klientell, som hovedsakelig ble definert som tilhørende de «lavere» klasser.

Morgenstjerne var særlig opptatt av hvilken *type organisasjon* politiet burde være. Det var «den engelske Organisation» som var politimesterens forbilde, og han omtalte den som et «System» som utgjorde «et ensartet organiseret Hele» hvor personalet var «inndelt ... i flere Klasser, ... udrustede med forskjellig Myndighed og ansatte under forskjellige Vilkaar ... i forskjellige, større eller mindre, Lokalafdelinger». ⁷²⁷ Morgenstjerne, som Daa, var inspirert av Englands politi. Men, mens Daas forbilde var det borgerstyrte kommunale politi, var Morgenstjerne inspirert av det statlige Metropolitan Police i London. Morgenstjerne ville fjerne de kommunale vekter- og borgerpatroljene og erstatte disse med en profesjonell konstabelstyrke som var hierarkisk, regelstyrt og kontrollert fra politimester på topp til konstabel i bunn. Mens Daa ville ha et borgerstyrt politi drevet av og for borgerne, ville Morgenstjerne ha et *byråkratisk* og *profesjonelt* politi.

Morgenstjerne så for seg en *hierarkisk* politiorganisasjon som var delt i et «overordnet» og et «underordnet» politi. Det «underordnede» politi omfattet konstabelstyrken, som skulle drive forebyggende gatepatroljering og være i beredskap dersom det var behov for å sette inn et voldsapparat. Det «overordnede» politi besto av politibetjentene, som skulle fortsette sitt arbeid med alt fra «Opdagelse af Forbrydelser, til Varsels- og Inqvisionsbetjente, til Stævnevidner i Politisager og de øvrige Forretninger, der nu paaligge dem». Politibetjentene skulle dessuten ha ansvar for å holde de underordnede konstablene under oppsyn. ⁷²⁸

⁷²⁷ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858

⁷²⁸ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858

I sin innstilling til formannskapet skilte komiteen mellom et «høiere» og «lavere» politi. Med «lavere» politi siktet de til den delen av politiet som de fant det rimelig at kommunen betalte for, mens det «høiere» politi ble beskrevet som den delen av politiet som de mente at staten burde være ansvarlig for å finansiere. Komiteen gjenopptok dermed diskusjonen om kommunale versus statlige politioppgaver. De mente at «Omorganisasjonen af det underordnede Politi ikke ganske kan løsrives fra Spørgsmaalet om den rette Ordning af det høiere Politi», og mente at de oppgavene som politiembetsmennene og politibetjentene utførte var i «det hele Statssamfund[s]» interesse.⁷²⁹ Der det hierarkiske skillet for Morgenstjerne først og fremst handlet om type arbeidsoppgaver, myndighet, titler og ansettelsesvilkår innenfor én og samme organisasjon, handlet det for komiteen om å skille mellom hvem som var oppdragsgiver og derfor økonomisk ansvarlig.

Morgenstjernes politibegripelse hadde et *militært* preg. Politior organisasjonen han ønsket seg hadde en oppbygning og rangordning med klare paralleller til samtidige militære organisasjoner. Det militære preget ga seg utslag i begrepsapparatet som politior organisasjonen ble beskrevet med. Patrulje var et uttrykk som hæren brukte om mindre styrker som gikk vaktrunder og som ble sendt ut fra en militær avdeling for å kartlegge fienden og terrenget.⁷³⁰ Begrepet hadde tidligere blitt brukt i formen «borgerpatrulje», som en betegnelse for hvordan borgervæpningen tradisjonelt organiserte sin innsats.⁷³¹ Morgenstjerne ville dele sine konstabler inn i «Divisioner», et begrep som opprinnelig ble brukt for å betegne en militær enhet.⁷³² Det var viktig for Morgenstjerne at de nye underordnede betjentene fikk tittelen «konstabel», både for å synliggjøre at ordningen var utformet i tråd med det engelske forbilde og for å signalisere at dette mannskapet var kvalitativt annerledes enn de gamle vekterne.

⁷²⁹ Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 7

⁷³⁰ Patrulje. (2018, 20. februar), Store norske leksikon, <https://snl.no/patrulje>.

⁷³¹ Se for eksempel justiskomiteens innstilling i 1842 Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.6., s. 202-203

⁷³² Divisjon: militærvesen. (2018, 20. februar), Store norske leksikon, https://snl.no/divisjon_-_militærvesen

«Constable» hadde vært i bruk i det engelske språk siden middelalderen, som en betegnelse på dem som utøvet en rolle lignende den de norske bondelensmennene hadde.⁷³³ I norsk kontekst hadde begrepet hovedsakelig blitt brukt i det militære, som betegnelse for en menig artillerist.⁷³⁴

Den militære begrepsbruken må forstås i lys av hvilke funksjoner det nye politiet skulle ivareta. Morgenstjernenes underordnede konstabler skulle ivareta to funksjoner som tidligere hadde blitt ivaretatt av andre ordninger. For det første skulle konstablene ivareta behovet for vakhold på dag og nattetid med formål om å forebygge ordensproblemer og ivareta borgernes sikkerhet. På dette feltet erstattet konstabelordningen den tradisjonelle vokterordningen. For det andre skulle konstabelordningen overflødiggjøre behovet for å måtte anmode om bistand fra militære styrker eller borgervæpning når myndighetene trengte voldsomakt til å håndtere større menneskemengder. I motsetning til politibetjentene, som hovedsakelig drev med saksbehandling innendørs, skulle konstablene ut i det offentlige rom hvor de skulle holde vakt og være i beredskap. Det militære begrepsapparat var godt egnet til å beskrive slike funksjoner. Når konstabelordningen ble presentert som et alternativ til det militære voldsapparat ga det mening å begripe det med et militært språk. Det militære begrepsapparatet kan imidlertid også tolkes som uttrykk for en byråkratisk styringsideologi. Den byråkratiske styringsideologi var sterkt inspirert av militære organisasjoner som var hierarkisk inndelt og regelstyrt etter idealer om forutsigbarhet, tydelige ansvarsområder og kontrollerbarhet.⁷³⁵

Morgenstjerne ønsket ikke et borgerstyrt politi, slik Daa og justiskomiteens flertall argumenterte for i 1842. Ei heller ville han ha et politi som skulle legge til rette for «det heles» velferd, slik Falsen argumenterte for. Istedenfor argumenterte han for en *byråkratisk og profesjonell politior organisasjon* som på den ene siden forebygget angrep på borgernes og eiendoms sikkerhet gjennom konstablernes funksjon som *ordensmakt*,

⁷³³ Emsley 2011a: xv-xvi

⁷³⁴ Konstabel. (2014, 27. august), Store norske leksikon, <https://snl.no/konstabel>.

⁷³⁵ Weber 2000: *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*

og som på den andre siden reagerte på lovbrudd gjennom politibetjentenes oppdagelses- og avhørsvirksomhet. Formannskapet og komitéen ville skille mellom statlige og kommunale oppgaver, men Morgenstjerne insisterte på å begripe politi som «et ensartet organiseret Hele».⁷³⁶ Morgenstiernes politi skulle tjene borgerne, styres av byråkratiet og utøves av profesjonelle aktører.

7.1.3 Argumentene – et tidsriktig politi for en sivilisert stat

Morgenstjerne beskrev den eksisterende politiordningen som en gammeldags ordning som ikke var tilpasset de utfordringer som samtiden og fremtiden bød på. Blant «de Mangler» som politimesteren mente kjennetegnet «vor forældede Organisation af Politiet», var dårlig bemanning, dårlig vakthold på dag- og nattetid, uhensiktsmessige virkemidler og dårlig egnet personale.

Ifølge Morgenstjerne var vaktholdet slett, og særlig om natten. Nattvektene sovnet på jobb fordi de også hadde krevende dagarbeid, og dessuten tilhørte de «den Klasse af Medborgere, hos hvem man ikke kan vente at finde den Skjønsomhed, Dannelse og Konduite, som man nu fordrer hos Enhver ved Politiet Ansat.» Politimesteren mente at «Natvægterindretningen befinder sig endnu omtrent paa samme Fod som i 1694», og at ordningen ikke levde opp til det «som nu udkræves for den offentlige Ordens Vedligeholdelse». Nattvekterordningen var ifølge politimesteren innrettet mot «anvendelse af Physisk Magt for at undertrykke voldelig Fremfærd», mens det som trengtes var et profesjonelt korps som brukte dannelse, skjønn og kløkt i forebyggende og avvergende øyemed.

For å bøte på et utilstrekkelig dagoppsyn hadde Morgenstjerne i januar 1858 fått tilsagn fra kommunestyret om å opprette en politivekterordning som skulle patruljere særlig belastede områder på dagtid. Til denne tjenesten hadde han rekruttert de han anså som best egnet blant byens vektere, og disse ble underlagt en instruks hvor politimesteren forklarte hva som var forventet av dem i rollen som politivekter. I instruksen manet

⁷³⁶ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858

politimesteren politivekterne til å være høflige, forekommende, «koldsindige» og hjelpsomme, fordi «Et inhumant Politi avler Had og Ulydighed; et menneskekjærligt, men tillige bestemt og energisk Politi derimod Velvillie og hengivenhed.»⁷³⁷

Morgenstiernes argumenter kan tolkes som uttrykk for et ønske om et skifte fra et politi som *regjerte* borgerne ved bruk av voldsmakt, til et politi som baserte sin virksomhet på *aksept* fra og *legitimitet* hos borgerne. Ifølge Morgenstjerne hadde den midlertidige politivekterordningen fungert etter hensikten, da den «afgive stadige Patrouiller i de meest befarede Strøg» på dagtid og blant «Byens Indvaanere [hadde] vakt en Tilfredshed, som er et godt Varsel for den Organisation, som intenderes».⁷³⁸ Imidlertid fordret «[d]en hver Dag stigende Færdsel paa Byens Gader» et mer omfattende dagoppsyn enn det man hittil hadde klart å prestere «med det innskærkede Antal Politibetjente» og «Politivægtere» som politimesteren hadde til rådighet. Situasjonen ville bli enda verre når byutvidelsen trådte i kraft 1. januar 1859. Morgenstjerne viste til en rapport fra Sagene politistasjon med statistikk over 123 arresterte og 101 anholdte personer i året 1857, hvorav de fleste sakene gjaldt fyll, slagsmål og «uorden» i det offentlige rom.⁷³⁹

Den politiorganisasjon politimesteren ledet var ikke tilpasset samtidens og fremtidens utfordringer, slik Morgenstjerne oppfattet dem. Dette argumentet møtte imidlertid ikke særlig forståelse, verken hos magistraten, formannskapet eller komiteen. Sterkest motbør kom fra Magistraten, som anbefalte formannskapet å avslå politimesterens reformforslag. Magistraten mente «Politimesterens Forestilling ... andrager paa videre Reform ... end [hva] Forstædernes Indlemmelse i og for sig vil fornødig.»⁷⁴⁰

⁷³⁷ Instrux for Politivægterne av 1. Januar 1858.

⁷³⁸ Instrux for Politivægterne av 1. Januar 1858, s. 1

⁷³⁹ Ifølge denne rapporten ble flest arrestert for «Drukkenskab og fredsforstyrrende Forhold» (50 personer) og for «Slagsmaal, Gadeuorden og Uorden paa offentlige Steder» (34 personer). De hyppigste grunnene for anholdelse var «Slagsmaal, Gadeuorden og Uorden paa offentlige Steder» (43 personer) og «for at have kjørt i Trav uden Bjælde» (27 personer).

⁷⁴⁰ Instrux for Politivægterne, datert 1. Januar 1858. S. 4

Komiteen var heller ikke enig i at hovedstadens politi var så mangelfullt og utdatert som politimesteren argumenterte for. Komiteen påpekte at byutvidelsen «kun i ringe Grad [ville] medføre nogen Udvidelse av Stadens Politijurisdiction», da politiet også før byutvidelsen hadde ansvar for forstedene «Grønland, Leret og Oslo, saavel som Sagene paa Østre Side af Akerselven, og Enerhougen».⁷⁴¹ Komiteen mente at erfaringer «hidtil [ikke] har godtgjort det Paatrængende i nogen Forandring i den tidligere tilvante Ordning.»⁷⁴² Formannskapet var usikre på om «den videre gaende og bekosteligere Reform, som af Politimesteren er foreslaet» ville være den beste løsningen. De mente at Christianiapolitiet i sin «nuværende Organisation ... har formaaet i det hele heldigen at løse sin Opgave», og kunne derfor ikke si seg enige med politimesteren i at en «Reform [var] paatrængende fornøden».⁷⁴³

Morgenstjerne var altså alene om å mene at den eksisterende politiordningen var utdatert og utilstrekkelig. Magistraten mente dessuten at reformen ville bli for dyr for kommunen: «Tidsforholdene ere saa ugunstige for Vedtagelsen af nye og ikke uundgaelige Kommune-Udgifter». De viste til at «Skatteevnen var i Aftagende» og at forstedenes innlemmelse i byen fra 1. januar 1859 ville medføre økte utgifter for kommunen.⁷⁴⁴ Også komiteen delte denne bekymringen, men de fant likevel reformforslaget så interessant at de «søgte ... muntlig Konference med Politimesteren».⁷⁴⁵

I møter med komiteen argumenterte politimesteren for at reformforslaget var økonomisk forsvarlig. For det første mente han at totalkostnadene ikke ville bli så store fordi kommunen sparte utgifter når vektorordningen ble overflødig. For det andre argumenterte han for at reformkostnadene «forholdsviis ikke ere betydelige» sett i et

⁷⁴¹ Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 6

⁷⁴² Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 7

⁷⁴³ Formannskapets innstilling av 17. november 1858, s. 9

⁷⁴⁴ Magistratens anmodning til formannskapet av 24. mars 1858, s. 4

⁷⁴⁵ Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 6

europesk perspektiv. Han viste til statistikk fra andre europeiske byer, som han hadde innhentet «deels gjennom direkte Meddelelser, deels gjennom trykte statistiske Opgaver».⁷⁴⁶ Christiania by, inkludert de nye forstedene, omfattet knappe 40000 innbyggere, og i henhold til politimesterens forslag var det tilstrekkelig med 60 konstabler til å patruljere byen. Han sammenlignet forholdet mellom antall innbyggere og politiansatte med andre europeiske byer, og startet med London: «I London koster Politiet 373,000 Lstr. og beskjæftiger et Antal af 6380 Individder. Regnes Indvaanernes Antal til 2 ½ Million, er der altsaa 62 ½ Gang saamange Indvaanere i London som i Christiania. Paa hver 40,000 Indvaanere kommer altsaa et Politipersonale af 108 Personer med en Udgift af 26,856 Spd».⁷⁴⁷ Han gjentok samme regneøvelse for Paris, Wien, Berlin, Stockholm, København, Gøteborg, Hannover og Stuttgart, og konkluderte med at hans eget reformforslag var relativt beskjedent.

Etter seks måneders forhandlinger lot komiteen seg overbevise om at det likevel var økonomisk forsvarlig å gjennomføre konstabelreformen. «Resultater af Kommitteens Forhandlinger med Politimesteren blev» at politimesteren kunne klare seg med 50 (istedenfor 60) politikonstabler, samt to politibetjenter mindre enn han opprinnelig ba om. Komiteen hadde dessuten forsøkt å få politimesteren til å gå med på å senke lønnen til politikonstabler av 2. klasse til 11 Spd. i måneden (samme lønn som politivekterne hadde), men hadde oppgitt dette da Morgenstjerne advarte om at han i så fall ikke ville klare å rekruttere «skikkede og paalidelige Personer». Med innsparingen som fulgte av å kutte ned på antall konstabler og betjenter, anså komiteen at de hadde «fjernet» grunnlaget for «en af de væsentligste Indvendinger mod» politimesterens reformforslag.⁷⁴⁸

Formannskapet var også bekymret for at reformen ville påføre byen større kostnader enn bykassen kunne bære, men de lot seg overbevise av politimesterens og komiteens argumenter. Muligheten for at kanskje «Staten vil findes villig til at yde et større Bidrag

⁷⁴⁶ Politimester Morgenstjernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 3

⁷⁴⁷ Politimester Morgenstjernes reformforslag av 8. februar 1858, s. 3

⁷⁴⁸ Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 6

til Hovedstadens Politiudgifter, end dertil hidtil har været ydet», ble tillagt vekt. «Orden og Rolighed i Hovedstaden er ligesaameget en Statssag, som en Kommunesag, ligesom dersteds kræves en fuldkomnere Organisation af Politiet» hevdet formannskapet, og de viste til at «denne Betragtning har, saavidt vides, ogsaa overalt, selv i England, været anerkjendt ved Bevilgelsen af betydelige Statsbidrag til Politiet i Hovedstaden».⁷⁴⁹ Ordenspatruljering ble altså prinsipielt forstått som et kommunalt ansvar, men fordi Christiania var hovedstad mente formannskapet at staten måtte vedkjenne seg et delvis ansvar for denne oppgaven.

Aktørene var ikke enige med politimesteren i at den tradisjonelle politiordningen var utilstrekkelig. Dessuten var de bekymret for at reformen ville bli for kostbar for kommunen. Hvorfor ga de likevel sin tilslutning? Hva var det som overbeviste dem om å stemme for en reform som de i utgangspunktet mente at det ikke var behov for? Mye tyder på at Morgenstiernes argument om at man måtte gjøre som i andre «civiliserte Stater og ... i Naborigerne», var en avgjørende faktor. Ifølge politimesteren var den engelske konstabelordningen *et uunngåelig og nødvendig utviklingskritt for alle siviliserte stater*. Han var «overbeviist om, at der ikke vil hengaa mange Aar inden man vil finde sig opfordret til at bringe i Anvendelse et System, der overalt har viist sig fortrinligt og derfor har fundet Efterlignere i de fleste større Stæder». Hvor «overalt» og «de fleste større Stæder» var, forklarte han ikke, ei heller på hvilke måter den engelske konstabelordningen hadde «viist sig fortrinligt». Morgenstiernes budskap var kort og godt at den engelske konstabelordningen var best, at alle andre siviliserte stater hadde innført eller var i ferd med å innføre den, og at det ville være bakstreversk ikke å gjøre det samme.

At aktørene lot seg overbevise av argumentet om å gjøre som andre siviliserte stater, kommer til syne i deres argumentasjon. Komiteen mente at det ville være ønskelig at man fikk avklart hvilken «Interesse det hele Statssamfund, saavel direkte som indirekte, har i et tidsmæssigt og velordnet Politi», og de hadde tro på at

⁷⁴⁹ Formannskapets innstilling av 17. november 1858, s. 9

konstabelordningen ville tilføre «større Energi og Dygtighed ... kraftigere og bedre Hjælp [og større] Agtpaaagivenhed og Konduite» enn den eksisterende vektorordningen.⁷⁵⁰ Formannskapet stemte i med at «En Reform i den nu foreslaaede Retning maatte formeentlig antages ikke længe at ville udeblive». Dessuten mente de at tiden var moden, da byutvidelsen uansett krevde «nye Foranstaltninger med hensyn til Politiet».⁷⁵¹ Komiteen og formannskapet lot seg altså overbevise om at den engelske konstabelordningen ville gi en bedre og mer effektiv polititjeneste, og at den var en tidsriktig ordning som alle siviliserte stater før eller senere nødvendigvis måtte innføre.

Like interessant som de argumenter som ble ført i forhandlingene om reformforslaget, er de argumenter som ikke ble ført.⁷⁵² Konstabelordningen skulle overvåke det offentlige rom og stå i beredskap dersom det ble nødvendig for myndighetene å bruke vold mot egne borgere. Tidligere hadde politimesteren måttet anmode om assistanse fra militæret eller borgervæpningen ved omfattende ordens- eller sikkerhetsproblemer.⁷⁵³ På tross av at overvåking og beredskap representerte en ny type oppgave og arbeidsmetodikk for politiet i 1858, finner jeg ingen diskusjon om hvorvidt dette burde være en oppgave eller arbeidsmetode for politiet. Morgenstjerne legitimerte dette ordenspolitiet med å argumentere for et behov for et skifte fra en voldsmaktbasert vektorordning til et profesjonelt politi som utøvet sin myndighet basert på aksept og legitimitet hos borgerne. Ingen reflekterte over hvordan et slikt politi kunne påvirke relasjonen mellom myndigheter og innbyggere. Ei heller reiste noen spørsmålet om hvorvidt nyordningen kunne endre maktforholdene i samfunnet. Jeg finner ingen spor

⁷⁵⁰ Komiteinnstilling av 15. september 1858, s. 7 Komiteen mente at staten måtte ta et større økonomisk ansvar for hovedstadens politi, men at at tendensen var det motsatte da staten på andre samfunnsområder hadde «begynt at unddrage sig for indirekte at bidrage til Kommunens Udgifter».

⁷⁵¹ Formannskapets innstilling av 17. november 1858, s. 9

⁷⁵² Her holder jeg meg til de tekst-interne forhold. Hvorvidt det fantes intensjoner eller argumenter som ble ført utenfor sakens dokumenter, kommer jeg tilbake til.

⁷⁵³ Borgervæpningen var en forpliktelse byborgerskapet hadde til å danne væpnede avdelinger til ordensvern og forsvar av byen. Dette var en ordning med røtter tilbake til middelalderen som ble avskaffet ved lov av 28. mai 1881.

av en politisk debatt lik den som ledsaget innføringen av Peels konstabelordning i London tretti år tidligere.⁷⁵⁴

I 1842 sympatiserte flertallet av de norske stortingsrepresentantene med motstanderne av Robert Peels konstabelordning, men i Christiania i 1858 synes det å ha vært antatt som et udiskutabelt faktum at The New Police var en suksess og en modell til etterfølgelse. Hadde det skjedd noe i perioden 1842-1858 som kan forklare et slikt opinionsskifte?

7.2 Tilbakeblikk (1848-1859)

Valen-Sendstad forklarer at konstabelreformen i Christiania var «den eneste brukbare løsning» i en situasjon der industrialisering og byvekst fordret et styrket vakthold.⁷⁵⁵ Konstabelreformen forstås som et nødvendig moderniserende skritt, slik den ble solgt inn av politimester Morgenstjerne.⁷⁵⁶

Ifølge Nyzell, som har studert konstabelreformene fra et mer maktkritisk perspektiv, var det frykten for en voksende «... arbetarklass ... [som] började organisera sig fackligt och politiskt utifrån nya ideologiska utgångspunkter – så som republikanism, liberalism, socialism, syndikalism eller anarkism» som var årsaken til at svensk politi ble reformert på midten av 1800-tallet. Intensjonen var å få på plass et politi som kunne «utöva en effektiv kontroll och disciplinering över denna samhällsgrupp».⁷⁵⁷

Der Nyzell vektlegger frykten for revolusjon og klassekamp som hovedårsak, mener Furuhaugen at konstabelreformene snarere kom som respons til en «moralsk panik»

⁷⁵⁴ Jamfør kapittel 6.3.2

⁷⁵⁵ Valen-Sendstad 1953: 192

⁷⁵⁶ Jamfør kapittel 2.1 der jeg har gjort rede for hvordan ulike perspektiver gir ulike forklaringer på hvorfor konstabelreformene ble gjennomført. Valen-sendstads forklaring beskrives der som et eksempel på en organisk tilnærming til politihistorien.

⁷⁵⁷Nyzell 2013 referert i Nyzell & Larsson 2016: 38-39

utløst av to tiår med økende kriminalitets- og ordensproblemer blant det «jordbruksproletariat som började söka sig in till städerna».⁷⁵⁸ Furuhausen viser til en økning i kriminalitet og ordensforstyrrelser, og til en påfølgende klagestrøm fra byens borgerskap over politiets utilstrekkelige håndtering av problemene som en voksende underklasse av lærlinger, drenger, tiggere og løsarbeidere representerte. Det var altså først og fremst borgerskapets krav om å løse hovedstadens ordens- og kriminalitetsproblemer, ikke revolusjonsfrykt, som ifølge Furuhausen motiverte de svenske myndighetene til å reformere Stockholms politi.

Dokumentene etter Christiania kommunestyres behandling av reformforslaget i desember 1858 gir inntrykk av en åpen demokratisk prosess hvor politifaglige hensyn ble veiet opp mot økonomiske og sosiale hensyn. Ingen av aktørene brukte kriminalitet eller fare for politisk eller sosialt opprør som argument for politireform. Det trenger ikke bety at frykt for opptøyer og kriminalitet ikke spilte en rolle for beslutningen om å reformere politiet. Vi må undersøke hvilke erfaringer som var høstet og oppfatninger som var blitt etablert i forkant av reformdebatten i 1858.

7.2.1 Revolusjonsfrykt?

Sverige var det første skandinaviske landet som importerte den engelske konstabelmodell. Den 1. september 1850 ble Stockholms politi omorganisert. Byen ble delt inn i 10 politidistrikt, og det ble opprettet et konstabelkorps på 160 mann som skulle patruljere 80 «bevakningsdistrikt». Konstablene måtte leve opp til kravene i en detaljert instruks og ble underlagt ordre og tilsyn fra overordnede kommissærer og overkonstabler. Konstabelreformen ble hovedsakelig finansiert av Stockholms kommune og det nye politiet var i prinsippet en kommunal institusjon. Imidlertid sikret staten seg betydelig innflytelse og kontroll gjennom å dekke drøye 10 % av reformkostnadene, og gjennom overstattholderembetets instruksjonsmyndighet over den statlig lønnede politimesteren.⁷⁵⁹

⁷⁵⁸ Furuhausen 2004: 74

⁷⁵⁹ Furuhausen 2004: 52-55

Ifølge svenske historikere var de såkalte «marsoroligheterna», som fulgte i kjølvannet av februarrevolusjonen i Paris i 1848 og som spredte seg til Wien, Praha, Budapest og flere europeiske byer, en utløsende faktor for konstabelreformen i Stockholm.⁷⁶⁰ Den 18. og 19. mars 1848 samlet et stort antall mennesker seg i Stockholms gater til en protest som resulterte i demonstrasjoner, vold og plyndring. Politiet tilkalte militæret, kongen ga ordre om å avfyre våpen, og 18 personer døde innen myndighetene fikk kontroll over situasjonen. Hendelsen førte blant annet til massive krav om politireform anført av byens borgerskap og den opposisjonelle pressen, med en oppfordring om å se til Londons New Metropolitan Police som et forbilde. Kong Oscar sendte juristen Carl Olof Brink til London for å studere Peels politimodell, og instruerte den svenske regjeringen om å starte planlegging av en politireform.⁷⁶¹

Ifølge Furuhausen og Nyzell var det en direkte sammenheng mellom 1848-opprøret, en påfølgende avisdebatt om politiet, og et endelig vedtak om politireform.⁷⁶² Også danske historikere har påpekt sammenhengen mellom politiske opptøyer inspirert av februarrevolusjonen og et påfølgende krav om reform av politiet. Ifølge Christensen førte «en stigning af politisk motiverede sammenstød mellem politiet og befolkningen» i 1840-årene «til en stigende kritik af politiet i den liberale presse.»⁷⁶³

Også det norske hovedstadspolitiet ble utfordret av den politiske uroen som spredte seg fra land til land våren 1848. Den 10. mars 1848 samlet en gruppe regjeringsvennlige studenter seg utenfor boligen til Adolf Bredo Stabell for å demonstrere mot en avisartikkel som de oppfattet som en oppfordring til revolusjon. Stabell var tidligere redaktør og medeier av avisen Morgenbladet som hadde trykket artikkelen, og representerte i 1848 den liberale opposisjonen på Stortinget.⁷⁶⁴ Dagen etter samlet

⁷⁶⁰ Nyzell & Larsson 2016

⁷⁶¹ Furuhausen 2004: 76

⁷⁶² Furuhausen 2004: 76, Nyzell & Larsson 2016

⁷⁶³ Christensen 2012: 49

⁷⁶⁴ Storsveen 2009a: *Adolf Bredo Stabell*

opposisjonelle akademikere seg til motprotester, og de fikk følge av flere tusen håndverkere og dagarbeidere som strømmet ut i gatene til protest.⁷⁶⁵ Politiadjutant Morgenstjerne, som på dette tidspunktet var fungerende politimester, ble truffet av isklumper som demonstrantene kastet på ham da han klatret opp i en lyktestolpe for å varsle om at militæret ville bli satt inn hvis de ikke rettet seg etter befalingen om å gå hjem. Demonstrantene nektet å lystre, og da Morgenstjerne gikk for å hente militærkommandanten ble han lagt i bakken og slått og sparket. Flere politibetjenter ble angrepet og Rådstuens ruter ble knust. Det hele endte med at 59 personer ble pågrepet, 20 ble satt i arrest og 15 ble dømt.⁷⁶⁶

Ifølge Seip ble ikke hendelsen oppfattet som særlig alvorlig:

... almuen slo seg løs. ... politimesteren [måtte] redde seg ved flukt og militære innkalles for å skaffe ro. Men det hele var uten mål og uten ledelse, det var til å le av, og man lo. Forskrekkelser hos de damer som stod i vinduene og så på, skyldtes mer tanken på hva som skjedde i Paris, enn det som foregikk utenfor.⁷⁶⁷

Pryser tolker det annerledes, og forklarer at «Styresmaktene tok oppstyret svært alvorleg, sette inn militærmakt og straffa leiarane strengt. ... [Opprøret] i Kristiania var knapt impulshandlingar utan mål og meining, men medvitne handlingar...».⁷⁶⁸ Ringvej inntar en mellomposisjon mellom Seip og Pryser og betegner marsopprøret i Christinaia i 1848 som en demonstrasjon til støtte for revolusjonen og Morgenbladets redaktør, men påpeker samtidig at demonstrasjonen manglet retning og «var spontan, mer styrt av fyll enn av kamprop.».⁷⁶⁹

⁷⁶⁵ Ifølge Morgenbladet var det «flere tusinde» som samlet seg. Vi vet ikke sikkert hvor mange det var, men Pryser anslår at det dreide seg om 3-4000 mennesker. Pryser 1990: 322-323, Pryser 1982: *Gesellar, rebellar og svermarar. Om "farlege folk" kring 1850*: 76-78

⁷⁶⁶ Pryser 1982: 80-87

⁷⁶⁷ Seip 1974: 183

⁷⁶⁸ Pryser 1990: 323

⁷⁶⁹ Ringvej 2014: *Marcus Thrane : forbrytelse og straff*: 22

Førte opptøyene i Christiania i mars 1848 til en offentlig politidebatt lik det som skjedde i Danmark og Sverige? Et søk etter artikler om «politi» i alle digitaliserte norske aviser for året 1848 gir mange treff, men de aller fleste av artiklene omhandler politiet i andre europeiske land, herunder Frankrike, Ungarn, Østerrike, Sverige, Danmark og tyske og italienske stater.⁷⁷⁰ Avisleserne ble holdt orientert om hvordan andre lands politi håndterte de politiske opptøyene, men det norske politiet ble ikke viet samme kritiske oppmerksomhet. Det ble riktignok publisert noen politikritiske artikler i norske aviser i 1848, men de handlet ikke om politiets evne til å håndtere politiske opptøyer. Den liberale Trondheimsavisa Den Frimodige kritiserte det lokale politi for ikke å behandle de tilreisende handlende sunnmøringer på rettferdig vis, og for å vise «Lunkenhed og LigeGYldighed» i forhold til å opprettholde ro og orden på markedene.⁷⁷¹ Christianias politi ble i Morgenbladet kritisert for ikke å prioritere innbyggers anmeldelser om feil på gassledninger som innebar fare for liv og eiendom, og for å ville avlive hunder som ikke var merket med et politimerke som bevis på at eieren hadde betalt hundeskatt.⁷⁷² Jeg finner ingen spor av debatt om politiets evne til å håndtere opptøyer, og ingen artikler som etterlyste reform av politiet.⁷⁷³

Selv om opptøyene i Christiania i mars 1848 kanskje fremsto som relativt ufarlige der og da, og selv om de ikke førte til en umiddelbar debatt om politiet, skulle de få

⁷⁷⁰ Søk etter "politi" for 01.01.1848-31.12.1848 utført i Nasjonalbibliotekets digitale avisdatabase den 17.02.2017 gir 101 treff:

<http://www.nb.no/nbsok/search?action=search&searchString=politi&mediatype=aviser¤tHit=1¤tSesamid=&page=0&view=gridView&sortBy=dateAsc&language=&pageSize=15&recordSource=&tumbnailSize=&searchTitle=&removeAllNavigators=false&changeMediatype=false&removeDate=false&customDateFrom=01.01.1848&customDateTo=31.12.1848&dateRange=&imageSearchCriteria.picturedPlace=&imageSearchCriteria.namecreator=&imageSearchCriteria.subjectname=&bookSearchCriteria.authors=&bookSearchCriteria.isbn=&format=Digitalt+tilgjengelig&bookSearchCriteria.subjectname=&movieSearchCriteria.director=&removeAllNavigators=false&language=>

⁷⁷¹ Den Frimodige 1848.04.24 <http://www.nb.no/nbsok/nb/c531bc54d34a66c39c1b048e7b3e2f23?index=22>
Den Frimodige 1848.08.07 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2da933cd0f4d25fccc22a67f5d969de9?index=58>

⁷⁷² Morgenbladet 1848.11.28 <http://www.nb.no/nbsok/nb/755e0037088f7d07db4939121d58893a?index=90>
Morgenbladet 1848.12.02 <http://www.nb.no/nbsok/nb/5bc42ab4f2fd2ac210099054dd7d50e4?index=94>

⁷⁷³ Det et mangler digitale utgaver av Morgenbladet for månedene januar-mars 1848, og jeg kan ikke utelukke at det sto politikritiske artikler på trykk der.

virksomheter som på lengre sikt påvirket både politi og politikk. Februarrevolusjonen i Frankrike og opptøyene i Christiania var utløsende faktor for den første store politiske massebevegelse i Norge, kjent som Thrane-bevegelsen. Knut Dørum slår fast at Thrane-bevegelsen «ikke [hadde] kommet uten februarrevolusjonen i Frankrike», og Ringvej forklarer at opptøyene i Christiania i mars 1848 «inspirerte Marcus Thrane til å virkeliggjøre visjoner han lenge hadde hatt». ⁷⁷⁴ Den 31 år gamle læreren skrev i mai 1848 et leserinnlegg i Morgenbladet hvor han under pseudonymet «En Stemme fra Landet» kritiserte studentene som angrep Morgenbladets redaktør for ikke å støtte kravet om almen stemmerett og sosiale reformer, slik studenter i andre europeiske land gjorde. ⁷⁷⁵ Innlegget vakte debatt og noen måneder senere ble Thrane ansatt som redaktør i avisen Drammens Adresse. Ifølge Ringvej tok det ikke lang tid før avisens abonnenter klaget på at Thrane var for radikal, og han måtte derfor forlate stillingen etter bare få måneder. ⁷⁷⁶

Som et virkemiddel i kampen for allmenn stemmerett og sosiale reformer bestemte Thrane seg for å opprette foreninger der arbeidere kunne møtes for å styrke sine kunnskaper og politiske evner, og foreningene fikk et felles medium gjennom etablering av avisen Arbeiderforeningernes Blad. ⁷⁷⁷ Thrane holdt et første forsamlingsmøte den 17. desember 1848 i sitt eget hjem på Brakerøya, og reiste deretter fra by til by og agiterte for opprettelse av arbeiderforeninger. ⁷⁷⁸ Thranes arbeiderbevegelse vokste raskt og den besto på sitt høydepunkt av et sted mellom 20 000 og 40 000 medlemmer fordelt på rundt 400 foreninger. ⁷⁷⁹

Marcus Thrane og hans arbeiderforeninger ble ifølge Ringvej «møtt med overbærende skepsis» av pressen. ⁷⁸⁰ Myndighetene var ikke like overbærende, og bevegelsen ble

⁷⁷⁴ Ringvej 2014: 19, Dørum 2012: *Thrane-bevegelsen i et nytt lys*: 374

⁷⁷⁵ Morgenbladet 1848.05.30 <http://www.nb.no/nbsok/nb/7521b0add84e12e1faac81eb557e40b9?index=30>

⁷⁷⁶ Ringvej 2014: 24

⁷⁷⁷ Ringvej 2014: 67

⁷⁷⁸ Ringvej 2014: 24

⁷⁷⁹ Dørum 2012: 374

⁷⁸⁰ Ringvej 2014: 39

holdt under oppsyn av politiet fra første stund, noe Thrane selv rapporterte om i et referat fra sitt første møte i Christiania den 28. mars 1849. Dagen etter møtet ble Thrane oppsøkt av politiadjutant Morgenstjerne som ville vite om Thrane hadde noen befatning med plakater som var blitt hengt opp rundt i byen og som inneholdt slagord som «Op til Barrikaderne!» og en oppfordring til «at gjøre Oprør, styrte Embedsaristokratiet!». Thrane benektet enhver befatning med dette, og Morgenstjerne informerte ham om at politiet hadde informasjon om at noen var ute etter ham og at de derfor kom til å være tilstede på neste møte for å ivareta Thranes sikkerhet.⁷⁸¹ Etter dette rapporterte Thrane titt og ofte om at politiet var til stede på foreningsmøter rundt om i norske byer, men Thrane sa ingenting om hva han syntes om dette.⁷⁸²

Å publisere åpenlys kritikk av politiet kunne i verste fall oppfattes som et utilbørlig angrep på staten og som en oppfordring til opprør, og føre til harde reaksjoner fra myndighetene.⁷⁸³ Thrane og Arbeiderforeningernes Blad utviklet imidlertid mer subtile måter å kritisere politiet på. Én måte var å trykke karikaturtegninger som gjorde narr av demokratenes manglende motstand mot «et utaaeligt Formynderi, Regjereri, Byrokrati, Juristeri og Politi!».⁷⁸⁴ En annen var å skrive ironiske epistler, som for eksempel om hvordan bonden Peer ble utsatt for maktmisbruk og overgrep fra hovedstadens politi. Fortellingen avsluttes med «Var den ikke Morsom? Hvad?».⁷⁸⁵

Å forkle politikritikk som spøk innebar en risiko for at budskapet ikke nådde frem, men spøken ble nok forstått slik den var ment. Dette ble påpekt av redaktøren av Drammens Tidende i en artikkel 8. juli 1849: «Hr. Thrane paastaar, at han arbeider for Enighed og Orden imellem Arbeidsstanden, men kan dette Maal naaes ved at vekke Uvillie og

⁷⁸¹ Arbeiderforeningernes Blad 1849.05.12

<http://www.nb.no/nbsok/nb/ff6bd836f7104fd1b59eea15df2db7cb?index=62>

⁷⁸² Se for eksempel Arbeiderforeningernes Blad 1849.09.15

<http://www.nb.no/nbsok/nb/a053b3b949e31b5157a7c36751295afd?index=102>

⁷⁸³ Jamfør kapittel 5.2

⁷⁸⁴ Arbeiderforeningernes Blad 1850.02.09

<http://www.nb.no/nbsok/nb/75ae2661beca0305f49ab81d12c6e2e3?index=10> og Arbeiderforeningernes Blad 1850.02.16 <http://www.nb.no/nbsok/nb/43e02cdf3f2195139d60ed384aca764?index=10>

⁷⁸⁵ Arbeiderforeningernes Blad 1850.01.26

<http://www.nb.no/nbsok/nb/c406a04455fd65341ffe7cae920e55bc?index=6>

Trods imod Politiet?» Det er «mod Arbeidsklassen at Politiet er nødsaget at fremtrede med størst Alvor», og «hvorledes kan Hr. Thrane, som den dannede Mand, ville tillade sig at udtale Haan og Foragt imod en Myndighed, som af enhver oplyst Nation er erklæret for aldeles nødvendig for Opretholdelsen af en Stats Orden?» Redaktøren fryktet at Thrane ville mane til opprør for å nå sine politiske mål, og advarte mot revolusjonens farer: «Vi bede ham kaste et Blik paa Paris's Skjæbne: hvor mange Tusinder have her maattet bøde med Livet for ærgjærrige Folkelederes dumdristige Planer?» Thrane forsvarte seg med at redaktøren tolket en simpel spøk i verste mening, og at «Forskrekkelsen seer gjerne Spøgelser ved høi lys Dag».⁷⁸⁶

Thrane og arbeiderforeningenes medlemmer hadde god grunn til å være forsiktig i sin kritikk av politiet, og det var særlig én hendelse som la en effektiv demper på kritikken. En tidlig morgen i slutten av mai 1850 ble forfatteren og kunstneren Paul Harro Harring arrestert, avhørt og bortvist fra Norge. Myndighetenes begrunnelse var at Harring hadde publisert skrifter hvor han hevdet at all monarkisk regjeringsform, også den konstitusjonelle, var uforenelig med menneskets rett og verdighet og at den «bygget paa og alene kan opretholdes ved Magt og et corrumperende Politi».⁷⁸⁷ Regjeringen tolket ytringene som et utilbørlig angrep på den norske statsforfatning og som en oppfordring til politisk opprør.

Harring var født i Danmark og hadde viet store deler av sitt liv til å reise rundt i Europa og kjempe for allmenn stemmerett og republikk.⁷⁸⁸ Han kom til Norge høsten 1849 for å søke politisk asyl, og møtte Thrane flere ganger for å diskutere politikk. Regjeringen fryktet et mulig samarbeid mellom Harring og de norske arbeiderforeningene, og vedtok derfor at Harring skulle arresteres og sendes ut av landet.⁷⁸⁹ Under konstituert

⁷⁸⁶ Arbeiderforeningernes Blad 1849.07.14

<http://www.nb.no/nbsok/nb/5dd2429d8c137a6c98ea726f7c0592f6?index=82>

⁷⁸⁷ Han utga bladet Folkets Røst og skuespillet Testamentet fra Amerika mens han var i Norge.

⁷⁸⁸ Løyland 2012: *Utvisning og rykte som politisk verktøy*: 423

⁷⁸⁹ Seip 1974: 183

politimester Morgenstiernes kommando ble Harring arrestert, avhørt og bragt om bord på et skip som først tok ham med til Danmark og deretter til England.⁷⁹⁰

Arrestasjonen og bortvisningen av Harring førte til protester fra de opposisjonelle blant Christianias akademiske elite, og skriveføre menn som Stabell, Ibsen, Bjørnson og Vinje møttes for å utarbeide et protestskriv som ble undertegnet av rundt 150 personer og oversendt regjeringen.⁷⁹¹ Saken fikk også oppmerksomhet utenfor hovedstaden, blant annet i Trondheimsavisen Den Frimodige der redaktør Anton Bang kritiserte politiet for dets brutale fremgangsmåte:

Og det er ikke nok med at man bortviser en Mand, som ikke har fornærmet vort Land eller vore Folk eller krænket andre Landes kriminelle Love; man bortfører ham ogsaa paa en saa brutal Maade, som i andre Lande i lignende Tilfælde, saavidt vi vide, er aldeles uhørt. (...) En saa raa og barbarisk Fremgangsmaade mod en Mand, som ikke har fornærmet Nogen, havde vi ikke antaget, at Kristiania Politi havde villet la sig bruge.⁷⁹²

Morgenbladet og Cristiania-posten trykket regjeringens forklaring om at arrestasjonen og bortvisningen av Harring ikke var å regne som straff uten dom, men heller som en «Bortvisning, der ingen Straf er, men alene en forebyggende (præventiv) Forholdsregel.»⁷⁹³ Den Frimodiges redaktør kritiserte hovedstadens aviser for manglende kritisk sans, og advarte om at konsekvensen av et slikt «Forebyggelsessystem» var et politi som ville bortvise eller sperre inne et

meget stort Antal Individier i Samfundet, der muligens kunne komme i det Tilfælde enten selv at forgaae sig mod Lovene eller forlede Andre dertil. (...) Man vil faae at see, at Regjeringen en af Dagene udsender Granskere af Borgernes ... hjerneskaller,

⁷⁹⁰ Morgenbladet 1850.07.05 <http://www.nb.no/nbsok/nb/df92be7b488e83ee0d8296a50794d379?index=33>

⁷⁹¹ Ringvej 2014: 175, Løyland 2012: 433

⁷⁹² Den Frimodige 1850.06.04 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d45a9c9499a1b6e2483c4525122aa017?index=25>

⁷⁹³ Morgenbladet 1850.06.02

Næser, Øine og Mund osv. grundet paa Galls og Lavaters Systemer. Kan dette lade sig praktisere vil t.Ex. alt Tyveri forekommes ved at indspærre alle med udviklet Tyveorgan.⁷⁹⁴

Marcus Thrane mente at det eneste Haring hadde gjort seg skyldig i var å argumenterte for «at det er umuligt for et Folk at være lykkeligt under en Konge, og at alene den republikanske Regjeringsform ... er forenelig med Menneskets Ret og Værdighed. Og at han havde denne Anskuelse, og gjorde det norske Folk bekjendt dermed fandt vor Regjering at være saa forbryderisk, at han med Magt maatte føres ud af Landet.» Ifølge Thrane var ethvert samfunn tjent med offentlige diskusjoner om hvilken statsform som er den beste. Regjeringens og politiets behandling av Haring viste imidlertid at det ikke var mulig å uttale seg om slikt, da «dette visselig vilde bekomme os altfor ilde. Det er derfor bedst at tie stille. Regjeringen synes nu engang at have forbudt al Snak om Statsforfatninger, og det maa vel dermed have sit Forblivende.»⁷⁹⁵

Etter bortvisningen av Haring i mai 1850 sluttet Arbeiderforeningernes Blad å rette spøkefull kritikk mot politiet, men det hjalp ikke for Thrane og arbeiderforeningene hadde allerede falt i unåde på høyeste hold. Da kong Oscar åpnet det 13. storting i februar 1851, advarte han de folkevalgte mot å la den europeiske revolusjonsbølgen skylle inn over landet: «Maatte de Ulykker som overspændte Anskuelser understøttede af vildledende Theorier, i flere Lande have fremholdt, tjene til Advarsel mod Lærdomme, der føre til Utilfredshed med bestaaende Livsforholde, til Spild mellem medborgere, samt til Ringeagt for Statsforfatning og lovlig Orden.»⁷⁹⁶ Kongens advarsel var ifølge Ringvej rettet mot arbeiderforeningenes opplysningsarbeid og vitnet om at regjeringens politikk var å definere arbeiderbevegelsen som en trussel mot

⁷⁹⁴ Den Frimodige 1850.06.04 Gall og Lavater regnes som frenologiens grunnleggere.

⁷⁹⁵ Arbeiderforeningernes Blad 1850.06.08

<http://www.nb.no/nbsok/nb/6c313702c236a08ea9bb10b5bea228a3?index=26>

⁷⁹⁶ Stortingsforhandlinger, 1851, S. 11.2. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1851&paid=1&wid=a&psid=DIVL25&pgid=a_0009

den bestående statsform. Trykkefriheten gjaldt bare så fremt den ikke ansporet til agitasjon mot statsmaktene, arbeiderforeningene måtte knebles.⁷⁹⁷

Thrane og arbeiderforeningene var blitt holdt under oppsyn av politiet fra første stund, og politiet rapporterte jevnlig til stattholder Løvenskiold som holdt kongen løpende underrettet. Løvenskiolds rapporter til kong Oscar i perioden mars 1844 til juni 1856 avslører at stattholderen, som var regjeringens formann og kongens forlengede arm i Christiania, definerte Thrane og arbeiderforeningene som en alvorlig politisk trussel.⁷⁹⁸ Stattholder Løvenskiolds rapporter må leses med blick for hans politiske agenda, som med alderen ble stadig mer reaksjonær.⁷⁹⁹ Gjennom hele sin karriere var han en aktiv motstander av liberale og demokratiske reformer, men opptøyene i kjølvannet av februarrevolusjonen i 1848 og tapet av hans yngste sønn i krigen mellom danske og tyske styrker i Slesvig i 1848, gjorde ham særlig opprørt og bidro til å forsterke hans reaksjonære syn.⁸⁰⁰

Løvenskiolds rapporter er en viktig kilde til informasjon om hvordan kongen, stattholderen og regjeringen brukte politiet med mål om beskytte staten mot revolusjon. Fra stattholderens rapporter til kong Oscar får vi vite at Løvenskiold var motstander av et kommunalt politi. Under Stortingets forhandlinger i 1845 om hvorvidt lensmenn skulle utnevnes av staten eller kommunene, støttet Løvenskiold representantene Falsen og Schweigaard som advarte mot at den «den raa Masse» ville misbruke den makt som Formannskapsloven hadde gitt dem og «republicanisere» landet.⁸⁰¹ For Løvenskiold var politi og lensmenn «Statstjenere; men ingenlunde Communebetjente og kan man saameget mindre overlade deres Valg til Communerne, som de efter vor Lovgivning i mangfoldige Tilfælde, ere disses Controlleurer.» Politiet burde «udelukkende sortere

⁷⁹⁷ Ringvej 2014: 218

⁷⁹⁸ Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁷⁹⁹ Dette påpekes av Storsveen i hans upubliserte forord til stattholder Løvenskiolds rapporter. Se også Storsveen 2010a: *Democracy and Elections: the Norwegian Experience 1830-1850*

⁸⁰⁰ Pryser 2012: *Severin Løvenskiold* Ringvej 2014: 162, Løyland 2012: 417

⁸⁰¹ 28.04.1845, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

under den executive Magt». ⁸⁰² For Løvenskiold var politiet regjeringens forlengede arm, og hans politibegripelse vitner om en styringsideologi i skjæringspunktet mellom byråkratisme og absolutisme.

Februaropptøyene i Paris var ifølge stattholderen «de skrækkeligste, de sørgeligste, som kunde ramme Europa, Menneskeheden.»⁸⁰³ Han rapporterte forarget til kongen om de påfølgende opptøyene i Christiania 11-13. mars 1848, og forsikret om at myndighetene hadde håndtert disse med største alvor:

Det er mig en behagelig Pligt underdanigst at indberette, at alle vedkommende Autoriteter, Byens Overøvrighed, Stiftamtmand Sem, den constituerede Politimester Morgenstjerne, og det øvrige Politiepersonal, med Omtanke og Uforskrækthed have opfyldt deres Functioner, ligesom de militaire Autoriteter med Beredvillighed og Iver have ydet Bistand.⁸⁰⁴

Imidlertid var han bekymret for at de svenske studentene som ropte «vive la republique!» i Uppsalas gater skulle komme til Norge, og han hadde derfor lagt planer for hvordan man skulle håndtere eventuelle fremtidige politiske demonstrasjoner i den norske hovedstaden:

Mine første og ivrigste Bestræbelser gaae ud paa at afværge urolige Folkesamlinger og deraf følgende Excesser. Er dette umuligt forsøges Massernes Adspredelse ved venlige Overtalelser, og alvorlige Advarsler; men om alle taalmodige Bestræbelser i denne Retning befindes frugtesløse, og den væbnede Magt ikke for tidlig, ikke for sildig, maa anvendes, da bør den fra første Øieblik anvendes med en Kraft, som vækker Forskrækkelse, hvorved den gode Hensigt sjelden forfeiles.⁸⁰⁵

⁸⁰² 28.04.1845, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁰³ 12.03.1848, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁰⁴ 17.03.1848, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁰⁵ 19.03.1848, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

En drøy uke senere kunne stattholderen fornøyd orientere kongen om at ro og orden var gjenopprettet:

Her har den offentlige Rolighed ikke været forstyrret siden min sidste underdanigste Rapport og takker jeg Gud, om vi under Oprør, Anarchie, rasende moralsk Cholera i de fleste europæiske Lande, maa i Stockholm og Christiania slippe med det Passerede, med en Cholerin, som snarere styrker end svækker Deres Majestæts Regjering.⁸⁰⁶

Stattholder Løvenskiold fant en tro tjener i politifullmektig, og senere politimester, Christian Fredrik Jacob von Munthe af Morgenstjerne (1806-1888). Morgenstjerne var utdannet militær, gift med en russisk prinsesse, og som kammerherre vanket han i de samme aristokratiske kretser som Løvenskiold. I 1843 tok han juristutdannelse, og siktet seg inn mot en sivil embetskarriere.⁸⁰⁷ Morgenstjerne var Løvenskiolds favoritt da politimesterembetet i Christiania ble utlyst i 1845, men stattholderen måtte bøye seg for andre som mente at Fougstad skulle innstilles som nummer én.⁸⁰⁸ I stedet ble Morgenstjerne tilbudt en stilling som politifullmektig som han tiltrådte i 1846. I 1847 ble Fougstad valgt som stortingsrepresentant for Christiania, og Morgenstjerne fungerte deretter som konstituert politimester i hans fravær.

Politimester Morgenstjernes rapporter til stattholder Løvenskiold og Kong Oscar I er en kjent kilde blant de som har forsket på Marcus Thrane og arbeiderforeningene, og det henvises stadig til at politiet ble brukt som spioner og hemmelige agenter i kampen mot dem som ble definert som revolusjonære samfunnsfiender.⁸⁰⁹ Imidlertid er det få som har stilt spørsmål ved hva slags rolle politiet spilte i denne situasjonen, og hvorvidt politiet hadde en egen agenda. Ringvej påpeker et motsetningsforhold mellom

⁸⁰⁶ 26.03.1848, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁰⁷ Munthe 1883:*Efterretninger om Familien Munthe i ældre Tid : udgivne til Erindring om Familiens 300 Aars Jubilæum i Norden og trykte som manuskript for Familiens Medlemmer*, Halvorsen & Koht 1885:*Norsk Forfatter-Lexikon 1814-1880*

⁸⁰⁸ 22.05.1845, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁰⁹ Løyland 2012, Pryser 1982, Ringvej 2014, Bjørklund 1951:*Marcus Thrane : en stridsmann for menneskerett og fri tanke*

«politispionens rapporter om fred og fordragelighet på møtene» og «Løvenskiolds tidvis iltre forventning om uro», og antyder at politimester Morgenstjerne ikke delte Løvenskiolds oppfatning om faren for revolusjon.⁸¹⁰ Var Morgenstjerne en motvillig samarbeidspartner som forsøkte å dempe stattholderens og kongens frykt for politisk opprør og revolusjon?

Det fremkommer av stattholderens rapporter at Morgenstjerne opptrådte som en slags hemmelig agent for Løvenskiold fra desember 1848. Politiet hadde funnet en lommebok inneholdende et brev som omhandlet et planlagt attentat, og Løvenskiold fryktet at det var skrevet av den tyske politiske litteraten Georg Fein som ledet den demokratiske klubb i Berlin og nylig hadde besøkt Norge.⁸¹¹ Stattholderen befalte Morgenstjerne å drive skjult etterforskning av saken, uten statsrådenes viten, og påla «Politie-Adjutanten stræng Taushed indtil videre».⁸¹² En knapp måned senere rapporterte Løvenskiold om at «Politie Adjutant, Kammerherre Morgenstjerne efter min Anmodning, med megen Virksomhed bestræbet sig for at komme paa Spoer af Adressaten», men at han ikke hadde lykkes med å finne ut hvem som hadde skrevet brevet. Vedlagt fulgte en tre siders rapport fra Morgenstjerne der han konkluderte med at det var lite sannsynlig at Fein var brevets avsender.⁸¹³

Morgenstjerne holdt stattholder Løvenskiolds orientert om arbeiderforeningenes virksomhet. Dagen etter at Marcus Thrane holdt sitt første arbeiderforeningsmøte i Christiania, rapporterte Morgenstjerne til stattholderen om at Thrane hadde «holdt en socialistisk Forelæsning», at han i avhør dagen etter hadde benektet å ha noe kunnskap om plakaten som oppfordret til revolusjon, og at han forlot byen etter to dager. Løvenskiold mente det hadde vært å foretrekke at Thrane forble i hovedstaden da han

⁸¹⁰ Ringvej 2014: 168

⁸¹¹ Kongen visste ikke at Fein hadde vært i Norge i 1849, da han kom seg forbi passkontroll uten at myndighetene oppdaget ham. Pryser 1982: 63-64

⁸¹² 07.12.1848, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸¹³ 11.01.1849, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

«vilde anseet hans fortsatte Virksomhed her mindre fordærvelig end i de mindre Byer». ⁸¹⁴

I januar 1850 sendte Morgenstjerne en detaljert rapport om Thrane som vekket stattholderens bekymring. Thrane hadde avholdt en rekke samlinger der han leste høyt av en petisjon stilet til kongen. Morgenstjerne hadde beordret sivilt kledt politipersonale til å overvære samlingene, og disse rapporterte at Thranes taler var moderate og kongetro. Morgenstjerne mente imidlertid at Thrane hadde fått så mange tilhengere blant arbeider- og håndverkerklassen, «at jeg anseer hans Optræden at have den Betydning at man ikke længere bør være uopmærksom paa den». Morgenstjerne var særlig bekymret over at flere av garnisonens mannskaper og politiets vektere hadde latt seg verve som medlemmer av arbeiderforeningene. Det «Bestaaendes Tjenere ... kunne [ikke] være deelagtige i en saadan ... Opposition mod det Bestaaende», og Morgenstjerne hadde derfor truet vekterne med avskjedigelse dersom de ikke kunne fremlegge bevis for at de hadde meldt seg ut. ⁸¹⁵

Stattholder Løvenskiold advarte kongen om denne «Agitation, som Styrelsen for Tiden ikke er bemyndiget til at standse, saa længe den holdes inden lovlige Grændser.» ⁸¹⁶ En uke senere fikk Løvenskiold en ny rapport fra Morgenstjerne som orienterte om at Thrane og hans familie hadde flyttet til hovedstaden, og at han hadde avholdt flere møter der «For at tilveiebringe et forøget Antal Underskrifter paa Petitionen til Hs Majestæt Kongen». ⁸¹⁷ Rapporten inneholder referater fra private møter mellom Thrane og arbeiderforeningenes formenn, og dette tyder på at Morgenstjerne hadde kilder på innsiden.

⁸¹⁴ 01.04.1849, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸¹⁵ 31.01.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸¹⁶ 31.01.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸¹⁷ 07.02.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

I mars 1850 rapporterte Løvenskiold at han hadde gitt Morgenstjerne beskjed om å holde Harro Harring under oppsyn, og stattholderen forsikret at han og Morgenstjerne i tråd med kongens befaling ville «søge at komme til Kundskab om den mysterieuse Persons Hensigt og mulige Virksomhed her».⁸¹⁸ Morgenstjerne iverksatte ytterligere overvåking og sendte en rekke rapporter til stattholderen om Harring og Thranes møter.⁸¹⁹ Av rapportene fremkommer det at politiet overvåket all brevkorrespondanse, all møtevirksomhet, og at de hadde kilder på innsiden som refererte fra dagbøker og private samtaler mellom de to «agitatorene». Den 25.april 1850 orienterte Løvenskiold kongen om at han hadde innledet samtaler med statsrådene om hva som skulle til for å kunne bortvise Harring, og at de «vare alle enige om at uagtet det ikke hidindtil har lykket at opdage nogen hans juridisk strafbar Virksomhed her, maa han dog ansees saa mistænkelig, ja farlig, at det er saare ønskelig at man kunde sende ham bort». Løvenskiold hadde overbevist statsrådene om at dersom kongen mente at Harring hadde til hensikt å «tilveiebringe en Forening mellem vore Arbejderforeninger og udenrigske socialistiske Klubber», så hadde man tilstrekkelig grunn til å sende ham ut av landet.⁸²⁰ Fra sidelinjen bisto Morgenstjerne med etterretning om Harring og Thranes virksomheter, og den 31. mai 1850 kunne Løvenskiold fornøyd rapportere at statsrådene var blitt overbevist og at Harring var blitt arrestert og bortvist.⁸²¹

I oktober 1850 mottok Løvenskiold rapport fra amtmannen i Hedmark som varslet om at distriktets arbeiderforeninger fikk stadig flere medlemmer og at «i disse Agitationer indeholdes Adskilligt, der leder til Frygt for Forstyrrelse af den almindelige Orden og Ro,... forsaavidt Statsforfatningens Omstyrten tillige opstilles som Maal for den Thraneske Virksomhed.»⁸²² En drøy uke senere rapporterte Løvenskiold om opptøyer

⁸¹⁸ 21.03.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸¹⁹ 28.03.1850; 04.04.1850; 05.04.1850; 12.04.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²⁰ 25.04.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²¹ 31.05.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²² 07.10.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

på Hafslund som følge av at verkseieren hadde forbudt sine arbeidere å danne foreninger, og mente at når «de opsætsige Arbeidere denne Gang have maattet capitulere, saa anseer jeg dette kun som en Følge af, at Thrane eller hans Agent endnu ikke anseer den gunstige Tid for Voldsomheder at være kommet; men den Tid vil desværre komme.»⁸²³ Revolusjonsfrykten tiltok, både hos konge, regjering og politi.

I oktober 1850 ble Morgenstjerne utnevnt som politimester i Christiania, og via Løvenskiold takket han kongen for utnevnelsen; «[A]t vise mig denne Tillid værdig, skal være mine Bestræbelsers Maal, ligesom jeg i min Konges naadigste Tilfredshed vil søge min bedste Løn».⁸²⁴ Kongen tok den nyutnevnte politimesteren på ordet og befalte ham å etterforske et rykte om at Thrane var i ferd med å spre sin virksomhet til Sverige.⁸²⁵ Tre dager senere avkreftet Morgenstjerne at Thrane hadde vært i Carlstad.⁸²⁶ I retur sendte kongen en «Skrivelse ... om de i Stockholm antagne Politie-Constabler» og påla «Politiemester Morgenstjerne at forskaffe sig nøiagtig Underretning om Politiets nærværende Organisation dersteds, hvoraf vi muligen vil kunne lære Noget anvendeligt her i en mindre Scala».⁸²⁷ Kongen fryktet at Christianias politi ikke var tilfredsstillende organisert i forhold til å kunne håndtere eventuelle politiske optøyer, og ville derfor at Morgenstjerne vurdere muligheten for å innføre en konstabelordning lik den som var blitt innført i Stockholm ett år tidligere.

I januar 1851 rapporterte Morgenstjerne at Thrane hadde invitert sine tilhengere til Stortingets åpning for å overlevere arbeiderforeningenes petisjon til de folkevalgte representanter, og advarte om at «Dette Selskab vil kunne foranledige forargelige og beklagelige Optrin».⁸²⁸ Løvenskiold fulgte opp med en anmodning til kongen om å komme til Christiania for å avverge politiske optøyer; «Deres Majestæt vil snart

⁸²³ 18.10.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²⁴ 31.10.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²⁵ 10.11.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²⁶ 14.11.1850, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²⁷ 05.01.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸²⁸ 12.01.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

erfare, hvor høieligen Deres Majestæts høie Nærværelse her tiltrænges, for at afværge truende Ulemper. Den Frygt, som jeg tidligere har yttret for det nu samlede Selskabs politiske Uforstand og Radicalisme, stadfæstes allerede ved Symptomer bag Coullisserne, før Rideauen endnu er optrukket.»⁸²⁹ Kongen etterkom oppfordringen, og overfor Stortinget advarte han om at arbeiderforeningene truet den bestående statsform.⁸³⁰

Myndighetene tok kongens advarsel til følge. Våren 1851 ble både stattholderens rapporter og avisene fylt av bekymrede referater om opptøyer og revolusjonsfare, og om et politi og militære som slo hardt ned på alle tilløp til protest. Men, ikke alle delte myndighetenes oppfatning om tingenes tilstand. I februar 1851 brøt 150 personer seg inn i arresten i Levanger for å befri arbeiderforeningsmannen Michelsen, og politiet tilkalte militæret for å gjenopprette orden. En anonym innsender klaget i avisen Den Frimodige på at opptøyene ble tolket som revolusjonære, og mente at myndighetene og pressen tilskrev «Optøierne paa Levanger en Vigtighed, som de efter min fuldeste Overbeviisning ikke fortjene». Etter innsenderens mening var hendelsene ikke annet enn «Spektakler» utført av 150 unge «fordrukne, forulykkede Slusker». Å «tillægge disse Folk en bestemt Plan og ovenikjøbet af Politisk Beskaffenhed, er bestemt en grov Vildfarelse».⁸³¹

Den 24. februar 1851 fikk Morgenstjerne nyss om at arbeiderforeningene ville feire den franske revolusjonsdagen med en prosesjon, og han besluttet derfor å kalle inn foreningens sentralstyre til avhør. Marcus Thrane flyktet ut et vindu da politiet banket på hans dør, men kom på eget initiativ til avhør neste dag. Da forklarte han at grunnen til at han flyktet var «[f]rygt for at skulle dele Harro Harrings Skjæbne».⁸³² Thrane og sentralstyret etterkom politiets påbud om å avlyse den planlagte markeringen, men dette var likevel ikke nok til å berolige myndighetene som beordret 100 væpnede

⁸²⁹ 06.02.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸³⁰ Stortingsforhandlinger, 1851, S. 11.2. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1851&paid=1&wid=a&psid=DIVL25&pgid=a_0009

⁸³¹ Den Frimodige 1851.02.21 <http://www.nb.no/nbsok/nb/af67fcf156156352995565dad15cbd76?index=22>

⁸³² Morgenbladet 1851.02.26 <http://www.nb.no/nbsok/nb/93eb3c1e09d05a75b2f67efe51d44813?index=30>

militære til vakthold i byen. Dagen forløp uten uroligheter av noe slag, men avisene meldte om at militærroppbudet gjorde folk urolige: «Christiania har, maaske med Undtagelse af Aaret 1821, neppe nogensinde siden Freden i 1814 blev sluttet frembudt saa krigersk et Udseende.» Ingen så «noget Spor af en aabenbarende Fiende», og følgelig «maatte man antage, at der havde været en hemmelig og skjult Fiende tilstede.»⁸³³

I mars 1851 rapporterte Løvenskiold om opptøyer i Trondhjem. Tilreisende fiskere hadde havnet i klammeri med byens kjøpmenn, og en av dem ble arrestert. De andre fiskerne slo inn vinduene i Rådstuens arrest, lyktes med å befri den arresterte og dro deretter til selskapshuset Harmonien hvor borgerskapet holdt ball i anledning dronningens fødselsdag.⁸³⁴ Politiet måtte tilkalle militæret og det tok to dager før ro og orden var gjenopprettet.⁸³⁵ Hendelsene førte til at avisene ble fylt av kritiske innlegg og klager på politiet. En av innsenderne mente at opptøyene var «en Følge af Politiets Svaghed og Sløvhed.» Han krevde at «Trondhjems Politi maa ufortøvet sættes paa en saadan Fod, at det er istand til at forebygge, at 20-30 Fiskergutter holder Byen i et Slags Beleiringstilstand i et Par Dage. (...) Politiet maa uden Ophold organiseres overensstemmende med Tidens Fordringer!»⁸³⁶

De kritiske artiklene ble referert i flere av landets aviser, og Løvenskiold fulgte opp med å be Trondhjems politi om en forklaring. Politifullmektig Brandt forsikret at de hadde gjort så god de kunne:

Efterat imidlertid Oprørsacten paany var læst, og Militairet, som holdtes i Beredskab, var rykket frem, lykkedes det, især ved Hjælp af det ridende Artilleri, at rydde Pladsen i Nærheden af Raadstuen, hvor Folkemassen havde concentreret sig, heldigviis uden

⁸³³ Morgenbladet 1851.03.09 <http://www.nb.no/nbsok/nb/33a442d9d5fd86960baf322f19492453?index=37>

⁸³⁴ Den Frimodige 1851.03.17 <http://www.nb.no/nbsok/nb/8dcf63665acd46d071a7547d89ee8a94?index=45>

⁸³⁵ 21.03.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸³⁶ Den Frimodige 1851.03.21 <http://www.nb.no/nbsok/nb/899169e9a2f44beaa7e24a0024b2af74?index=47>

at behøve at skride til Brugen af skarpe Vaaben og uden at noget Menneskeliv gik tilspilde. Ved eftertrykkligt Brug af den flade Klinge og Politiets Stokke opløstes enhver Modstand, som kunde være paatænkt.⁸³⁷

I april 1851 rapporterte politimester Morgenstjerne om at Thrane nylig hadde gjennomført en reise i «Oplandet» for å holde forsamlingsmøter og samle inn penger. I forkant av reisen hadde Morgenstjerne tatt kontakt med «en mig hengiven Person, der er Medlem af Arbejderforeningen» og bedt ham «henvende sig til Thrane med Tilbud at ledsage ham paa Reisen, noget som denne modtog med Taknemmelighed». Politimesterens informant rapporterte fra Lillehammer og Vang om antallet oppmøtte og hva som ble sagt, og mente at «Thrane paa denne Reise har tabt mere end han har vundet i sine Tilhængeres Omdømme».⁸³⁸ Den 4. mai 1851 hadde politimester Morgenstjerne ifølge Løvenskiold lyktes med å avverge et arbeideropptog i anledning merkedagen for proklameringen av den franske republikk. Samme dag ble Thrane avsatt som formann, og Løvenskiold orienterte kongen om at Abildgaard hadde trådt inn i Thranes sted.⁸³⁹ Thranes posisjon var definitivt svekket, men myndighetenes interesse for ham var fortsatt like sterk.

I slutten av juni 1851 ble Løvenskiold orientert om at arbeiderforeningen på Kongsberg planla å stjele våpen og krutt og deretter «begive sig bevæbnede til Christiania for med væbnet Magt at true Regjeringen og Stortinget» hvor de skulle få bistand fra blant Hortens og Larviks arbeiderforeninger.⁸⁴⁰ Politimester Morgenstjerne rapporterte om at opprørsstemningen hadde spredt seg til hovedstaden, og at det var blitt hengt opp

⁸³⁷ 28.03.1851 Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸³⁸ 17.04.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸³⁹ 08.05.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet. Ifølge Ringvej hadde Thranes kritikk av bonderepresentantene på Stortinget vanskeliggjort arbeiderforeningenes strategi om å få stortingsrepresentantene til å tale deres sak, og fra januar 1851 overtok Abildgaard som redaktør i Arbeiderforeningernes Blad. Thrane overlot etter dette ledelsen til Abildgaard og de øvrige medlemmene i sentralstyret, og avsettelsen i mai kom derfor ikke overraskende. Ringvej 2014: 206

⁸⁴⁰ 03.07.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

plakater rundt i byen med oppfordring til revolusjon.⁸⁴¹ Den 5. juli 1851 ga Justisministeren politiet ordre om å arrestere arbeiderforeningenes formenn, og tidlig om morgenen den 7. juli ble Abildgaard og de andre formennene samt Thrane arrestert. Politiet hadde forberedt seg på uroligheter ved å postere kavaleriet utenfor Rådstuen, og de tusen som samlet seg utenfor holdt seg i ro.⁸⁴²

Selv om Thrane ikke lenger ledet bevegelsen da disse hendelsene fant sted, og selv om Morgenstjerne rapporterte om at hans posisjon var vesentlig svekket, var han i Løvenskiolds øyne fortsatt hovedmannen bak det hele:

Forhørene fortsættes og jeg ønsker inderlig, at de maa vise Hovedmanden Thranes Forhold saa juridisk criminelt, at han maa kunne blive actionneret og straffet for den store Ulykke, han har forvoldt. Saa meget har man imidlertid ved denne Leilighed erfaret, at Thrane og hans infernale Agitation har tabt alt Medhold i Christiania. Alle – selv Morgenbladet, – bifalde hans Arrest. Maa den kun efter vor Lovgivning kunne vedligeholdes og lede til hans exemplariske Afstraffelse, saa vil hele hans Agitation derved faae et Dødsslag.⁸⁴³

Arbeiderforeningene lå nede med brukket rygg, og Arbeiderforeningernes Blad holdt kongen og regjeringen ansvarlig:

Gud bevare os fra at nedsætte Kongemagten; det vilde upaatvivleligt gaa os som Harro Harring. Imidlertid kan vi ikke – hvor farligt det end er – unnlade at gjøre den lillebitte Bemærkning, at Kongemagt overalt ialmindelighed, og her til lands isærdeleshed, befæster sig synderlig ved politiske Forfølgelser. (...) Forreften vil vi ikke unnlade at tilføie, at Kristiania Politi er saa humanit i sin Fremgangsmaade, som et Politi kan være; men det maa jo adlyde høiere Ordre! og – fra Toppen kommer det altsammen! – lige fra Toppen!⁸⁴⁴

⁸⁴¹ 06.07.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁴² Bjørklund 1951: 267

⁸⁴³ 10.07.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁴⁴ Arbeiderforeningernes Blad 1851.10.04

<http://www.nb.no/nbsok/nb/7c47c351a1e26e49f880634d899c3c4b?index=141>

Det hjalp imidlertid ikke å arrestere bevegelsens ledere så lenge medlemmene kunne fortsette sin agitasjon gjennom Arbeiderforeningernes Blad. Men, hvordan stoppe bladets utgivelse uten å bli anklaget for sensur? I oktober 1851 lyktes politimesteren i å stanse videre drift av Arbeiderforeningernes Blad, da han kjøpte et gjeldsbrev som avisens redaksjon ikke kunne innfri. Da forfallsdatoen opprant uten at foreningen kunne betale arresterte politiet bladets nye redaktør Bernhard Hansen og tok beslag i alle dokumenter på avisens kontor. I sin rapport til Løvenskiold ga politimesteren til kjenne at han i stor grad delte stattholderens syn på arbeiderforeningene:

Den dobbelte Fordeel af Bladets Standsning ligger efter min Formening væsentligst i at de 5,500 Exemplarer af Bladet, der hver Uge gik ud med de gemeneste Lærdomme og de infameste, om end dummeste, Insinuationer og Udfald mod den Kongelige Familie, mod Regjeringen og især mod Geistligheden, ikke længre læses af 40 à 50,000 enfoldige og udannede Mennesker, og hos hvem de kun formaae at fordunkle Begreberne og avle Misnøie og Had, og dernæst at Foreningerne og deres Ledere have mistet deres bedste og saa godt som eneste Næringskilde og Samholdspunkt.⁸⁴⁵

Stattholder Løvenskiold berømmet politimesteren for å ha «maneuvreret saa klogt med Thranes Arbeiderblads Redaction at jeg tør haabe, at denne, under en i dag afholdende Retshandling, vil blive sprængt og opløst». Løvenskiold ville bli «Lykkelig om vi for saa godt Kjøb kunde blive befriede for vor hele saa kaldte Avislitteratur! Der er Kilden til alle Nutidens politiske Ulykker.»⁸⁴⁶ Stattholderen skulle få sine ønsker oppfylt. Det ble nedsatt en granskningskommisjon som skulle undersøke, anklage og felle dom over arbeiderbevegelsens medlemmer. Resultatet var at Thrane i april 1854 ble dømt til fire år i tukthus, og i alt ble 127 personer dømt for forbrytelser mot statens sikkerhet. Dommen ble opprettholdt av Høyesterett i juni 1855, som mente det bevist at Thrane og arbeiderforeningene hadde oppfordret til revolusjon. Myndighetenes strategi lyktes.

⁸⁴⁵ 26.10.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁴⁶ 26.10.1851, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

Arrestasjonene og domfellelsene førte til at folk meldte seg ut av arbeiderforeningene og den politiske bevegelsen gikk i oppløsning.⁸⁴⁷

Hvilken rolle spilte disse erfaringene for de som forhandlet om en konstabelreform i Christiania noen få år senere? Myndighetenes håndtering av Thrane-bevegelsen og opptøyer som både rettmessig og urettmessig ble tilskrevet arbeiderforeningens aktiviteter, førte til misnøye med politiet både fra arbeiderklassens og borgerskapets side. Arbeiderbevegelsens talsmenn kunne ikke kritisere politiet uten risiko for sanksjoner, men borgerskapet kunne være mer frittalende. Noen borgere krevde et mer handlekraftig politi som kunne forebygge politiske opptøyer, mens andre tok til orde for at myndighetene og pressen feilaktig fortolket sosiale opprør som politiske, og mente at revolusjonsfaren var oppskrytt. Det var altså ikke snakk om et borgerskap som av frykt for revolusjon samlet seg om et krav om politireform, slik tilfellet var i Danmark og Sverige.

Frykten for revolusjon var størst blant de få med mest makt. Kongens befaling til Morgenstjerne om å undersøke mulighetene for å innføre en konstabelreform i Christiania kom som en direkte konsekvens av revolusjonsfrykt. Det var kongen, stattholderen og hans statsrådskollegium som ivret mest for å styrke politiets innsats mot den radikale politiske underklassen. Gjennom stattholderens rapporter får vi innblikk i hvordan politiet ble brukt til å drive skjult politisk overvåkning på vegne av en revolusjonsfryktende regjering, og politimesteren gjorde sitt beste for å tilfredsstille sine overordnede. Morgenstjernes rapporter om Thrane og arbeiderforeningens aktiviteter var riktignok mer nyanserte enn Løvenskiolds beskrivelser, slik Ringvej påpeker, men dette trenger ikke bety at Morgenstjerne var en motvillig tjener som forsøkte å moderere sine overordnedes frykt for revolusjon. Snarere var han en embetsmann som, med intensjon om å klatre i embetshierarkiet, viste sin pliktoppfyllelse ved å rapportere med størst mulig grundighet om alle slags forhold som kunne være relevante for kongen og regjeringen i deres vurdering av hva slags

⁸⁴⁷ Ringvej 2014: 275

trussel Thrane og arbeiderforeningene representerte. Allerede før han ble politimester i Christiania hadde Morgenstjerne siktet seg inn mot amtmannsembetet i Akershus, og kongen hadde gitt ham håp om at målet ville bli innfridd. Dette vet vi fordi Løvenskiold den 1. mars 1855 rapporterte til kongen at han ikke kunne støtte innstillingen av Morgenstjerne som amtmann i Akershus, «uagtet jeg erkjender hans udmærkede Embedsdygtighed, og uagtet jeg erindrer, at Deres Majestæt, da han efter Deres Majestæts Ønske indgav Ansøgning om det vigtige Politiemester Embede, naadigst gav ham Haab om en Befordring som den omnævnte»⁸⁴⁸ Morgenstjerne la sin ære i å være en pliktoppfyllende embetsmann som tjente konge og regjering på best mulig måte. Han ble aldri amtmann, men i 1862 ble han utnevnt til sorenskriver i Lier.⁸⁴⁹

Politimester Morgenstjerne brukte sivilkledde politibetjenter og infiltratører til å overvåke arbeiderforeningenes formenn, og foret stattholderen med jevnlig etterretningsrapporter. Dette var en arbeidsmetode som ble holdt skjult for de fleste, og som ikke ble gjort til gjenstand for offentlighetens kritiske blikk. I mars 1849 mente en anonym innsender i Morgenbladet at «Allerede i længere Tid har man ymtet om, at der i Christiania havdes en Art af hemmeligt Politi. Om saa var, kunde det under nærværende Forhold neppe vække Forundring. Men vel fortjent af Fædrelandet vil Enhver maatte agtes, der kraftigen optræder mod ethvert Skridt, som af Regjeringen tilsigtes i en saa fordærlig Retning.»⁸⁵⁰ Dette er den eneste avisartikkelen jeg har kommet over som omhandlet hemmelige polititjenester på norsk jord. Avisene var imidlertid fylt av rapporter som beskrev hvordan innbyggerne i Frankrike, Tyskland, Russland og andre land ble terrorisert av hemmelige politistyrker og spioner som utsatte innbyggerne for overvåking og maktovergrep. Likevel var det tilnærmet ingen som satte spørsmålsteget ved om det norske politiet muligvis benyttet lignende metoder. I august 1849 påpekte avisen Drammens Adresse det besynderlige fraværet av et kritisk blikk på politiet fra pressens side:

⁸⁴⁸ 01.03.1855, Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁸⁴⁹ Halvorsen & Koht 1885: 113

⁸⁵⁰ Morgenbladet 1849.03.31 <http://www.nb.no/nbsok/nb/1987478c0c9fec9916c99af5d38beed1?index=47>

Det er en almindelig Klage her til lands, at Politiet tiltager sig større Magt og Myndighed, end Lovgivningen hjemler det, og at det, for at opnaa sit Øiemed, saasom at faa en domfældt, er aldeles hensynsløst i Valget af Midler, og tillader sig Handlinger, som ethvert skikkeligt Menneske undseer sig for at begaa. Ligesaa almindelig burde Klagen være over Publicisterne, der saa lidet befatte sig med at paatale de mangehaande Misligheder, som Politiet gjør sig skyldigt i, saa at den, der ikke kjender nærmere til Forholderne, maatte ved at bemærke, hvor lidet der i Aviserne røres ved Politiet, faa den Indbildning, at her i Norge er Politiet saa respektabelt, som i England, og ikke saa nichtswürdigt, som i Russland.⁸⁵¹

Debatten uteble. De som ble utsatt for den politiske forfølgelsen og de hemmelige polititjenestene, visste sannsynligvis hva som skjedde. De kunne imidlertid ikke kritisere politiet uten å risikere represalier fra myndighetene. Trykkefriheten var ikke reell.

Etter at arbeiderbevegelsen gikk i oppløsning høsten 1851 svant myndighetenes revolusjonsfrykt hen. Igjen sto et politi som hadde kommet seg igjennom fire år med politisk turbulens uten å bli utsatt for noen omfattende offentlig debatt om dets evner og metoder. Imidlertid kan vi ikke utelukke at opplevelsen av å være truet av revolusjonære krefter som preget myndighetene og deler av borgerskapet i årene 1848-1951, kan ha utgjort en betydelig erfaring for de som i 1858 debatterte reform av hovedstadens politi. Dette gjaldt i hvert fall for politimester Morgenstjerne, som var arkitekten bak reformforslaget. I 1858 fullførte han det som hadde startet som et pålegg fra kongen i januar 1851 om å vurdere muligheten for å innføre en konstabelordning i Christiania. For Morgenstjerne var konstabelreformen uløselig knyttet til kongens påbud og av hans erfaring med å være avhengig av bistand fra militære krefter når politiet skulle håndtere politiske opptøyer.

⁸⁵¹ Referert i Morgenbladet 1849.08.30

<http://www.nb.no/nbsok/nb/a120363e6eb8a20ce5738281b84116cc?index=94>

7.2.2 Moralsk panikk?

Furuhagen argumenterer for at konstabelreformen i Stockholm (1850) først og fremst kom som respons til en «moralsk panik» utløst av to tiår med økende kriminalitets- og ordensproblemer blant det «jordbruksproletariat som började söka sig in till städerna».⁸⁵² Det var hovedsakelig borgerskapets krav om å løse hovedstadens ordens- og kriminalitetsproblemer, ikke revolusjonsfrykt, som ifølge Furuhagen motiverte de svenske myndighetene til å reformere Stockholms politi. I hvilken grad kan vedtaket om en konstabelreform i Christiania i desember 1858 forstås som en respons på en moralsk panikk? Førte økte ordens- og kriminalitetsproblemer som følge av sterk byvekst til at borgerskapet krevde reform av politiet?

Utover 1800-tallet vokste den norske befolkningen formidabelt, og samtidig økte andelen folk som ikke eide sin egen jord men måtte livnære seg som husmenn, dagarbeidere eller tiggere.⁸⁵³ Fra 1840-tallet startet landsbygdenes underklasse å søke inn mot byene for å finne jobb og et sted å bo. Samtidig ble det sakte men sikkert etablert en industri i byene hvor deres arbeidskraft var tiltrengt. Resultatet var en sterk urbanisering. Andelen av befolkningen som bodde i bygdene sank fra 87% i 1830 til 76% i 1875, antallet byer vokste fra 39 i 1830 til 60 i 1870, og byene vokste i antall innbyggere og omkrets.⁸⁵⁴ Særlig Christiania opplevde en enorm vekst i andre halvdel av 1800-tallet. I løpet av 35 år ble byens innbyggertall firedoblet, fra 33000 i 1845 til 119000 i 1880, og etter hvert som sentrum ikke kunne huse flere ble det etablert forsteder hvor de tilreisende bosatte seg. I forstedene var det dårlige boforhold. Mange måtte dele rom, gatene var verken steinlagt eller belyst, og sykdom og epidemier som kolera ble spredd gjennom urenslighet som fløt i portrom og gater. De tilreisende fant seg arbeid i industrielle virksomheter som sagbruk, bryggerier, støperier, mekaniske verksteder, spinnerier, veverier og fyrstikkfabrikker, eller som håndverkere, tjenere

⁸⁵² Furuhagen 2004: 74

⁸⁵³ Seip 1997: *Nasjonen bygges : 1830-1870*: 78-91

⁸⁵⁴ Myhre 2015: 105-110

eller mer sesongbetont sjauerarbeid. Men ikke alle lyktes med å skaffe seg arbeid, og flere endte opp med å drive gatelangs og livnære seg ved det de klarte å tigge eller stjele.⁸⁵⁵

I 1832 anmodet fattigkommisjonen i Aker prestegjeld regjeringen om å fremme et lovforslag om å innlemme forstedene Grønland, Enerhaugen, Lakkegata, Smalgangen, Nordbygata og Leiret under Christiania bys jurisdiksjon. Anmodningen ble ikke etterfulgt, og i 1836 og 1839 ble et likelydende forslag også avslått. I 1843 ble det nedsatt en kommisjon som skulle utrede spørsmålet om forstedenes innlemmelse i hovedstaden. Kommisjonen kom frem til at de cirka 5000 som bodde i Christianias forsteder «næsten udelukkende [tilhørte] den ubemidlede Klasse», og mente at de var «tillokke ... i Haab om Arbeidsfortjeneste ... eller udflyttede fra Byen paa Grund af Huusleiens Billighed.»⁸⁵⁶ Forstedene hørte formelt under Christiania politijurisdiksjon, men likevel «findes der ligesaa lidt noget stadigt Politi, som Vægtere og Gadebelysning, ei at tale om Brolægning, Vandleddning og deslige Indretninger».⁸⁵⁷ Regjeringen ville imidlertid ikke tilråde innlemmelse av byens forsteder, fordi kommunen ikke hadde økonomi til å tilby de tjenester (fattigomsorg, skole og politi) som det var behov for.⁸⁵⁸

Forstedenes problemer ble snart erfart som alle byens innbyggers problemer, og politiet ble holdt ansvarlige i kritiske avisinnlegg. Høsten 1850 herjet en koleraepidemi i Christianias forsteder, og det var politiets plikt å iverksette tiltak for å forhindre at smitten spredte seg. Ifølge en anonym innsender til Morgenbladet viste politiet svært dårlig evne i så måte. Politiet hadde flyttet en kvinne, hvis ektemann døde av kolera, fra Tyvholmen til Pilestredet. Etter flyttingen var kvinnen blitt syk, og innsenderen holdt derfor politiet ansvarlig for smittespredningen: «Det er altsaa ved denne

⁸⁵⁵ Myhre 1990: *Hovedstaden Christiania : fra 1814 til 1900*: 206ff.

⁸⁵⁶ Morgenbladet 1848.11.29 <http://www.nb.no/nbsok/nb/9bb2d6d6faefb83dfd7a6c135ef6021a?index=91>

⁸⁵⁷ Morgenbladet 1848.11.29

⁸⁵⁸ Den Norske Rigstidende 1849.01.08

<http://www.nb.no/nbsok/nb/412f2d81dbad1220792dfea6cd3ce77c?index=7>

Foranstaltning ... sørget for, at Smitsotten snarest muligt kan udbrede sig (...) Politiet ... har selv ... flyttet Cholerasmitte til et uangrebet Kvarter.»⁸⁵⁹

Byenes innbyggere fryktet at sykdommer skulle spre seg fra de fattige forstedene til de bedrestilte strøk, men det var ikke bare politiets manglende evne til å forebygge sykdomssmitte som det ble klaget over. Forargede innbyggere brukte avisene til å uttrykke sin indignasjon over stort og smått, som for eksempel barn som drev gatelangs og utsatte byens bedre borgere for støy og farlig lek. På vinterstid var det særlig kjelkeaking som det ble klaget på, og politiet måtte gjentatte ganger trykke annonser i avisene hvor de minnet om forbud mot med den slags virksomhet.⁸⁶⁰ Men politiets annonser hadde ikke alltid den tilsiktede virkning, noe en Trondhjemsborger påpekte i november 1850:

Der har saa ofte, saa indtrængende, med saa megen Ret, og dog med saa liden Nytte været ført Anker over vort Politi, at man næsten skulde troe, at dette betragter sig som en af Gud indsat Institution, hellig og ukrænkelig som Kongen. Vi have nu faaet en Forsmag paa Vinteren [og] Kjælkerendingen i de Byen omkringliggende Bakker ... og jeg kan berette, at en Mand nær havde faaet sine Been afrendte ved en saadan Anledning. Jeg vil nu spørge dem Hr. Politimester, om De, med samt Deres Drabanter af virksomme Politibetjente vil være ansvarlig for det Tab paa Liv og Lemmer, som ved en saadan Lovløshed og Uorden lettelig kan opstaae? Vil De ikke dette, da maa De sandelig gribe andre Forholdsregler end hidtil; thi med at avertere i Avisen et halvt Dusin Gange, at Saadant er forbuden, maae De ikke indbilde Dem, at Deres Pligt er opfyldt.⁸⁶¹

⁸⁵⁹ Morgenbladet 1850.11.01 <http://www.nb.no/nbsok/nb/7886dfc631d7359b892ba48e41430ba0?index=101>

⁸⁶⁰ Se for eksempel Den Norske Rigtstidende 1848.03.04

<http://www.nb.no/nbsok/nb/69fa4e95b77aeae89a97dfab9c5dae6d?index=7> og Bergens Adressecontoirs Efterretninger 1850.01.12 <http://www.nb.no/nbsok/nb/264764480cf5210576d7f9e1db4685e6?index=2>

⁸⁶¹ Den Frimodige 1850.11.15 <http://www.nb.no/nbsok/nb/4a1620c654da465591c698f79f07ef76?index=110>

Også i mindre byer etterlyste man kraftigere politiinnsats mot barn og unge som drev gatelangs. Ifølge «En Ven af Orden» var mangelen på et skikkelig politi årsaken til de «Grovheder ... [og] den utilbørlige Frihed, som Pøbel og Gadedrenge tillade sig» i byen Svelvik.⁸⁶² En Tromsøborger mente at ungdommen var verre der enn i andre byer, og klaget på «den hæslige Støi og Spetakel, som Børnene, større og mindre, gjøre!» De viser «Mangel paa Sands for Orden ... og mangel paa Spor af Tugt og Respekt for Voxne». Politiet måtte snarest vise «tilbørlig Konduite ved at tage de Herrer Urianer i Skole!»⁸⁶³

I hovedstaden ble avisene fylt av et økende antall klager på underklassens ungdommer, og borgerskapet rettet sin vrede mot politiet. Høsten 1858 påpekte en anonym innsender til Morgenbladet at beboerne i Munkedamsveien ble terrorisert av ungdommer som «trodde al Ret og Folkeskik», og at selv om beboerne betalte sin skatt fikk de ikke tilstrekkelige polititjenester. «Politiet veed maaske ikke, at dette Strøg er Tumlepladsen for en stor Del af Byens allerværste Udskud, at man der lever under amerikanske Forholde. ... Jeg har flere Gange derude seet blodige Slagsmaal, men aldrig har jeg seet Politiet blande sig deri. ... at noget Politiopsyn maatte kunne afgives til den Del af Byen, ligger udenfor al Tvivl, naar man tager i Betragning, hvorlidet anstrængte Politiebetjentene se ud.»⁸⁶⁴

Skriveføre borgere fremstilte forstedene som et fristed hvor farlige forbrytere kunne terrorisere byens innbyggere uten frykt for å bli tatt av politiet:

Grønlands beboere have endnu i friskt Minde forløbne Vinters mangeartede Begivenheder af Overfald, Mord, Skøierier og Bakkanalier, som der uden Overdrivelse daglig, eller rettere sagt nattdag, fandt Sted. Det er i sig selv urimeligt, at der ikke overalt

⁸⁶² Morgenbladet 1849.12.08 <http://www.nb.no/nbsok/nb/aeaf8d7c78aed15c5864f3d9ebe05eab?index=147>

⁸⁶³ Tromsø Stiftstidende 1858.11.21

<http://www.nb.no/nbsok/nb/43d38fcc2284d288bf9c3e5f8d184b4?index=243>

⁸⁶⁴ Morgenbladet 1858.11.08 <http://www.nb.no/nbsok/nb/8abffd10f9b525aad913e3e128aab7fe?index=227>

i en større By skal findes det fornødne Politi ved Nattetider, men i høieste Grad urimeligt er det, at al Politiofsigt ophører netop paa de Kanter, hvor der ingen Gadeoplysning er. Indsenderen ...henstiler ...til den ærede Politimester at gjøre hvad gjøres kan for at sikkre Grønlands Gadefred.⁸⁶⁵

Flere avisinnlegg vitner om at folk ikke hadde særlig tro på at politiet ville forbedre seg. En innbygger i Christiansund klaget sommeren 1858 på «den Rapse- og Ranelyst, som desværre paa disse Kyster som oftest gjør sig gjældende». Han hadde lite tro på at politiet ville prioritere innsats mot tyvene: «At Nordmøres kraftige Politi ... vil sætte sig i Bevægelse for at faa de skjændige Røvere opdagede og afstraffede, er et Ønske – muligens altfor fromt til, at man kan haabe endog det Ringeste foretaget i den berørte Anledning».⁸⁶⁶ I Fredrikstad klaget innbyggerne på sviktende politioppsyn med «en stor og tøjlesløs Arbeiderstok og bestandig en Mængde saavel fremmede som norske Søfolk, der just heller ikke er saa lette at holde Styr paa. Men nogen Forbedring i saa Henseende» hadde de lite håp om.⁸⁶⁷ En måned senere ble Fredrikstad rammet av drap og opptøyer, og en anonym innsender klaget på at «her saagodtsom intet Politi findes og at det er højst fornødent at faa det i en nogenlunde ordentlig Stand.» Ifølge innsenderen satte kommunen sin lit til militæret fremfor å bekoste de nødvendige forbedringer.⁸⁶⁸ Bergensposten anmodet sine lesere om ikke å stole på politiet: «At Hustyverieerne, som vi i fjor henimod Jul havde saa tilstrækkelig af, igjen begynder at lade høre fra sig, kan det vel ikke nytte at fortælle Politiet, thi i Opdagelsen af saadanne røber vort Politi ingen Skarpsindighed; bedre er det vel at paamine hver Mand at være sit eget Politi og laase og lukke saa vel som muligt.»⁸⁶⁹

⁸⁶⁵ Morgenbladet 1858.08.27 <http://www.nb.no/nbsok/nb/ee5da55a27c41b7aa680bd434eba9933?index=171>

⁸⁶⁶ Morgenbladet 1858.06.21 <http://www.nb.no/nbsok/nb/fe6bc7e9a44763800222df1bdd3b66cc?index=131>

⁸⁶⁷ Aftenbladet 1858.10.20 <http://www.nb.no/nbsok/nb/78cee48cc78decde4f165a2de37a9d8a?index=207>

⁸⁶⁸ Aftenbladet 1858.11.03 <http://www.nb.no/nbsok/nb/3eb81cfc1e12f65620156f78095a0824?index=220>

⁸⁶⁹ Referert i Aftenbladet 1858.11.18

<http://www.nb.no/nbsok/nb/96e4c0e7190536cae5566ad27e2f018c?index=238>

Misnøyen med politiet førte i noen tilfeller til at borgerne tok loven i egne hender. I mars 1857 kunne Morgenbladet melde at etter en periode med mange tyverier og forsøk på ildspåsettelse i 1857 hadde Larviks «Borgere frivilligen besluttet at assistere vort innskærkede Politi ved Nattepatruiller».⁸⁷⁰ Da Trondhjems vokterlaug krevde høyere lønn høsten 1857, ble de avskjediget av Magistraten som istedenfor opprettet «Patruljer, det vil sige Korps bestaaende af 2 Mænd, nemlig en Anfører med Sabel under Frakken og en Assistent med Stok i Haanden». Innbyggerne klaget over at de frivillige mannskapene ikke var «i Besiddelse af den fornødne Konduite, men langt hellere [hadde] lagt en Tilbøjelighed for Dagen til at misbruge sin Magt og vise sin store Myndighed.» Magistraten tok klagene til følge og sørget for at den tradisjonelle vokterordningen ble gjeninnført.⁸⁷¹

Ikke alle klager gjaldt like alvorlige forhold. I et innlegg stilet til Christiania politimente en innbygger at «Da god Orden attraaes af alle skikkelige Mennesker, saa ansees det for Pligt at gjøre Politiet opmærksom paa de Steder den savnes.» Vedkommende mente at en politibetjent måtte settes til å overvåke teaterets billettluke for å forebygge uorden og sniking i køen.⁸⁷²

Politiets ansvar for å kontrollere salg av brennevin ble viet mye oppmerksomhet. I oktober 1850 informerte konstituert politimester Morgenstjerne Christiania bystyre om at brennevinssalget i hovedstaden hadde økt «i ikke ubetydelig Grad», og mente at dette hadde ført til 25 % økning i antallet som ble arrestert for overstadig beruselse. På samme møte fikk politimesteren gjennomslag for å øke antallet nattvektere fra 58 til 72.⁸⁷³ Innbyggerne var imidlertid fortsatt ikke fornøyd med politiets innsats. Før måneder senere påpekte en borger at det ikke hjalp å vedta lover mot brennevinssalg så lenge politiet var så «slappe» i sin lovhåndhevelse.⁸⁷⁴

⁸⁷⁰ Morgenbladet 1858.03.01 <http://www.nb.no/nbsok/nb/665b0ba4710f12971c205a2c3faec7ff?index=49>

⁸⁷¹ Aftenbladet 1858.11.04 <http://www.nb.no/nbsok/nb/fca6e7b9f71f30520ff8a3cf4a0c541d?index=222>

⁸⁷² Morgenbladet 1856.02.20 <http://www.nb.no/nbsok/nb/a00359b9688cc2ba21c1b6455edca00b?index=15>

⁸⁷³ Morgenbladet 1850.10.15 <http://www.nb.no/nbsok/nb/5370d17f6ef7d195d9f7a384e6786df4?index=93>

⁸⁷⁴ Morgenbladet 1851.04.22 <http://www.nb.no/nbsok/nb/5c90c78c8a960d3240fab229de95f5d2?index=66>

Kravet om strengere brennevinsk kontroll var ikke bare et hovedstadsfenomen. Fra hele landet ble det skrevet leserinnlegg med klager over sviktende innsats fra politi og lensmenn, og det ble etablert avholds- og måteholdsforeninger som agiterte for et renere liv. Med akademikere og embetsmenn som Schweigaard, Stang og Sundt i spissen ble brennevinet utpekt som «et collectivt Natinalonde».⁸⁷⁵ Under overskriften «Control! Control!» oppfordret en trondhjemsborger «Politiet til at modvirke det gruoppvækkende Fylderiet.»⁸⁷⁶ Syv år senere var tilstanden ifølge Trondshjems Adresseavis like ille, til tross for «Brændevinslov og Politi og trods alle Retsindiges Indignation over, at Sligt skal existere». Ungdommer drakk seg fulle og raserte folks gårdsrom, «Og Gud naade den, der skulde ville gjøre sin Husret gjeldende eller ved Anmeldelse til Øvrigheden søge Rolighedsforstyrrenes Afstraffelse; thi Hevnen vilde ikke udeblive. Enkeltmand vil her intet kunne udrette; men her er vist fuld Grund for Øvrigheden til at skride ind ... til Ondets Fordrivelse».⁸⁷⁷ Innbyggerne i Sandefjord var heller ikke fornøyd med politiets brennevinsk kontroll,⁸⁷⁸ og i Skien klaget innbyggerne på manglende politioppsyn med omfattende «Fylderier» på markedene.⁸⁷⁹ Etter en strøm av klager på at lensmennene ikke førte tilstrekkelig kontroll med brennevinnssalget på landsbygda, ble det etablert et system med statlig finansierte brennevinsk kontrollører som reiste rundt fra bygd til bygd. I 1855 var en anonym innsender i Morgenbladet «forfærdet over den mageløse Ligegyldighed og Skjødesløshed» som lensmennene utviste i forhold til å følge opp brennevinslovgivningen. Å bruke masse penger på å sende ut statlig lønnede brennevinsk kontrollører til distriktene var etter innsenderens mening en «Falliterklæring fra Statens Side». I stedet burde staten brukt pengene til «en kraftig og virksom Kontrol med samtlige Lensmænd i Riget».⁸⁸⁰

⁸⁷⁵ Seip 1997: 152-153

⁸⁷⁶ Den Frimodige 1851.03.14 <http://www.nb.no/nbsok/nb/980ed6601685c35da04b1a4c161cb187?index=41>

⁸⁷⁷ Referert i Aftenbladet 1858.09.25

<http://www.nb.no/nbsok/nb/95c37c9c96295c2c45c34eba1f74d96d?index=189>

⁸⁷⁸ Morgenbladet 1854.02.21 <http://www.nb.no/nbsok/nb/92b5edbda9c3e73c87fe6ce4cc9c1b89?index=20>

⁸⁷⁹ Morgenbladet 1854.03.07 <http://www.nb.no/nbsok/nb/4ccb55cb0a7317fa96f149951bd59c89?index=27>

⁸⁸⁰ Morgenbladet 1855.01.26 <http://www.nb.no/nbsok/nb/719a70ecd992422ce4c4272787439d94?index=23>

Det var ikke bare byenes arbeidere som ble definert som politiets problem. Utover 1850-tallet ble det publisert en rekke leserinnlegg hvor innsendere klaget over manglende politiinnsats mot omreisende sosiale utgrupper som jøder, tatere, fanter og betlere. I avisen Den Frimodige ble det i 1851 advart mot «Omstreifen og Herjerier af Tater- og Fantefølger», og reist krav om at politiet måtte slå hardt ned på slike «Plageaander». Ifølge forfatteren var det «utvivlsomt, at et aarvaagent Politi kan hæmme saadant Uvæsen, og hvis vedkommende Autoritheter over det hele Land strængt opfyldte sin Pligt, vilde Synet af omstreifende Fantefølger om kort Tid høre til de sjeldneste Phænomener.»⁸⁸¹ En anonym vestlending mente det var «paa høie Tid at der foranstaltes noget for at sikre Landets fredelige Borgere mod Fanternes tiltagende Invasioner, Voldsgjæringer og Eiendomsindgreb.» Politiet måtte kjenne sin besøkelsestid.⁸⁸²

1700-tallets politiforordninger påla politimesteren å påse at det ikke blir utøvet noen fremmed eller forbudt religion i byen, og i mangel av en riksdekkende politilov var disse forordningene fortsatt gjeldende med mindre bestemmelsene stred mot Grunnloven eller nyere lovgivning. Selv om Grunnlovens forbud mot jøders opphold i riket ble opphevet i 1851, fortsatte både folk og myndigheter å behandle jødene som farlige fremmede. I 1857 advarte Drammens tidende om en omreisende dansk jøde som drev ulovlig salg av tøyvarer på dørene. Politiet i Christiania hadde avhørt ham og ilagt ham en mulkt, og meldte om at mannen var på vei til Vestlandet og anmodet folk om ikke å slippe ham inn.⁸⁸³ På begynnelsen av 1850-tallet kom mormonbevegelsen til Norge. Norske myndigheter definerte bevegelsens misjonærer som religiøse og politiske agitatorer på linje med Thranes arbeiderforeninger, og dermed som en politioppgave.⁸⁸⁴ I 1853 besluttet Høyesterett at bevegelsen var å regne som en ikke-

⁸⁸¹ Den Frimodige 1851.01.24 <http://www.nb.no/nbsok/nb/cdf0c1c1bf80b579efdd87dd12cf637c?index=11>

⁸⁸² Morgenbladet 1852.02.04 <http://www.nb.no/nbsok/nb/fce1a07826518c0fbf785ea5bb3703bd?index=24>

⁸⁸³ Morgenbladet 1857.01.25 <http://www.nb.no/nbsok/nb/b81a52edadf116a2d3abdff5055dec26?index=13>

⁸⁸⁴ Ulvund 2017

kristen sekt. Følgelig var ikke mormonerne beskyttet av dissenterloven og hadde derfor ikke lov til å utøve og forkyne sin religion.⁸⁸⁵ I 1857 refererte Morgenbladet til et brev der Justisdepartementet bemerket at «Fredrikshalds Politi skal have seet gjennom Fingrene med Mormonprædikanters Optræden i Kjøbstaden, maa Departementet selvfølgelig være enig med de geistlige Autoriteter i, at Politimyndigheden ikkun udøver sin Pligt ved at indskride mod deslige Personers Virksomhed.»⁸⁸⁶

Også politiet bidro til å rette innbyggernes oppmerksomhet mot ordens- og kriminalitetsproblemer. Fra 1850-tallet begynte politiet å ta i bruk avisene til mer enn å kunngjøre påbud og forbud. Avisabonmentene kunne hver dag lese én eller flere kunngjøringer hvor politiet gjorde rede for såkalte mistenkelige personer som var blitt anholdt for å være i besittelse av klær, smykker, vesker, verktøy, penger eller andre verdisaker som politiet mente at de umulig kunne ha skaffet seg på lovlig vis. Politiets hensikt var å informere innbyggerne om hva slags tyvgods de hadde tatt beslag i, slik at de rette eierne kunne komme og kreve tingene tilbake hos politiet. Samtidig gjorde de innbyggerne bevisst risikoen for å bli utsatt for kriminalitet.

På 1850-tallet begynte avisene å trykke såkalte «politinotiser», som besto i historier om lovbrudd og hendelser som journalistene hadde fått tilgang til hos sine politikontakter. Politinotisene var skrevet i et skjønnlitterært språk og ble nok hovedsakelig oppfattet som underholdning. Politinotisene var del av en internasjonal trend, der politiarbeid ble et populært tema for skjønnlitterære forfattere.⁸⁸⁷ Publikums interesse var stor, men ikke alle likte at politiet delte informasjon fra sine journaler med avisene. En anonym innsender var opprørt over at politinotisene inneholdt ubekreftede rykter og mente at de vitnet om et politi som gjorde en slett jobb: «[H]vad skal man sige om det Politi, der tillader at dets Protocoller og Archiv benyttes til at gjøre pikante

⁸⁸⁵ Ulvund 2016: *Travelling images and projected representations*

⁸⁸⁶ Morgenbladet 1857.02.18 <http://www.nb.no/nbsok/nb/5ed2f4055beb8a27752bebb9e1489c36?index=21>

⁸⁸⁷ En av dem som startet denne trenden var Charles Dickens som i romanen *Bleak House* (1853) introduserte leserne for politidetektiven Bucket. Emsley 1996: 71

Historier af, som bagefter maae tilbagekaldes? Ikke vidner det heller om nogen særdeles Omhyggelighed ved Undersøgelsen.»⁸⁸⁸

Under Morgenstjernens ledelse begynte Christianiapolitiet å fore avisene med statistikk over hovedstadspolitiets forretninger. I mai 1851 kunne for eksempel Christianiaposten melde at foregående måned hadde politiet arrestert 302 personer, deriblant 45 for tyveri, 3 for bedrageri, 2 for «Fordølgelse af Hittegoods», 2 for forfalskning, 6 for «Overfald paa sagesløs Mand», 2 for «Løstgjørelse», 1 for «Opsætsighed mod Politiet», 68 for drukkenskap, slagsmål og ordensforstyrrelser, 49 som «Huusvilde», 3 for «upassende Opførsel under Kirkekoncerten», 9 for forstyrrelse av husfred, 1 for «forargeligt Samliv med en anden Person», 4 for løsgjengeri, 2 for «Nattesværmeri», 1 for «at være mødt beskjenket i Politiretten», 2 for betleri, og 2 som «Sindsvage». I tillegg ble 47 innbragt til avhør og 66 personer ilagt mulkt.⁸⁸⁹ Politimesteren utarbeidet også analyser der han forklarte tallenes oppgang og nedgang med å peke på ulike samfunnsforhold. I januar 1854 forklarte Morgenstjerne at økning i antall arresterte for drukkenskap samvarierte med de perioder det hadde vært oppblusninger av koleraepidemi byen.⁸⁹⁰ I mai samme år meldte han om en god rettstilstand i byen i april måned «idet der kun er begaaet endeel Tyverier af mindre Betydenhed.» Ifølge politimesteren skyldtes nedgangen i registrerte forbrytelser at arbeidsmarkedet var godt: «En af de almindelige Aarsager til Forbrydelser, nemlig vanskelig Adgang for Menigmand til Arbeidsfortjeneste, existerer nu ikke; thi der er fortiden her i Byen snarere Mangel paa Arbeidere end paa Arbeide».⁸⁹¹

Noen borgere mente imidlertid at politiet drev overkontroll og ønsket seg heller et mindre aktivt politi. For eksempel pågikk det en lengre debatt i Drammens avis om politiets forbud mot sigarrøking i det offentlige rom, og dets iver etter å håndheve dette

⁸⁸⁸ Den Norske Rigestidende 1850.11.23

<http://www.nb.no/nbsok/nb/3b18e47b5b5282195076b13ab3e442?index=114>

⁸⁸⁹ Referert i Drammens tidende 1851.05.24

<http://www.nb.no/nbsok/nb/ed2e5da0e217ad84c1cdf621288a1a6c?index=81>

⁸⁹⁰ Drammens tidende 1854.01.10 <http://www.nb.no/nbsok/nb/ac07226e76fae9b9c91e234377cb4a46?index=8>

⁸⁹¹ Morgenbladet 1854.05.05 <http://www.nb.no/nbsok/nb/f88902c1a0df017aa6d0eb24b86d7d0f?index=62>

forbudet. Høsten 1858 hadde Drammens politi ifølge en anonym innsender trukket strikken for langt: «Politiets overmaade Iver for at overholde Forbudet mod Cigarrøgning ... er gaaet saavidt, at den verdensberømte Ole Bull blev antastet paa aaben Gade og tilholdt at indfinde sig paa Politikammeret for at stande til Rette». Innsenderen mente at denne hendelsen «stillet til Skue hos vort Politi en bedrøvelig Mangel paa Konduite». ⁸⁹² Muligvis samme person sendte få dager senere en lengre artikkel til Drammens Tidende hvor han krevde at politiet måtte «nærme sig det Forbillede, som Landets Forfatning og Forholde lader os gjøre os en Ide om». Innsenderen påpekte at politiet var «af Regjeringen indsatte til med Humanitet og Agtelse for almindelig Menneskeværd at sørge for Lydighed mod Lovgivernes Villie – ikke sin egen.» Politiet måtte ha «Bevidsthed om, at det er Folket selv, der giver dem Myndigheden ihænde. Frisind og Agtelse for Medborgere er derfor en selvskreven Pligt hos Øvrigheden», men «en uegennyttig Stræben mere efter at gavne det almindelige Bedste, end at sørge for egen Fordel, findes ikke hos alt Politi» ⁸⁹³ Hovedstadens politi ble tatt i forsvar i en kommentar «Til Morgenbladets Redaktør!». Forfatteren viste til de tallrike klagen over politiet som hadde stått på trykk i Morgenbladet, og mente at disse var skrevet av folk «der griber enhver Anledning efter Haarene for at hævne sig paa alt, hvad der kan benævnes Politi, ligefra Gadevægterne til Politimesteren.» Kommentaren var signert «Ogsaa En af Byens Indvaanere». ⁸⁹⁴

Flest var imidlertid de som klaget på at politiet ikke gjorde nok for å slå ned på bråk, fyll, vold, tyverier og annen atferd som ble definert som ulovlig med hjemmel i politiforordninger og kriminallov. Men var alle klagen et uttrykk for moralsk panikk? En slik betegnelse antyder at det handlet om moralisering snarere enn reelle problemer. Mange av avisartiklene handlet om mindre alvorlige problemer, og var skrevet med en undertone av moralsk forargelse og forakt. Men, avisartiklene handlet også om

⁸⁹² Aftenbladet 1858.10.05 <http://www.nb.no/nbsok/nb/57de4a5eb1633fc6fb35c317b3e51b31?index=193>

⁸⁹³ Drammens Tidende 1858.10.06

<http://www.nb.no/nbsok/nb/953f4e50f27c3674f655dd9f1484d4a2?index=196>

⁸⁹⁴ Aftenbladet 1858.11.19 <http://www.nb.no/nbsok/nb/b953e31eba1cbfb10fcfd24090376b23?index=241>

alvorlige problemer som vold, drap, tyverier og sykdom, og om en reell opplevelse av frykt for egen sikkerhet. Borgerskapets engasjement handlet nok dels om moralsk forargelse og dels om reell engstelse, men også om et engasjement for å bedre forholdene for alle byens innbyggere. Arbeidernes politiske mobilisering i årene 1848-1851 hadde gjort alle oppmerksom på behovet for forbedrede livsvilkår, og faren for opprør dersom ingen ting ble gjort.

Politiet mislikte å bli kritisert, men kritikken kunne også være nyttig. Borgerskapets klager på manglende politioppsyn kunne brukes som argument for at politiet trengte økte bevilgninger, noe politiet var avhengig av dersom de skulle trappe opp sin kontrollvirksomhet. Etter 1842 nyttet det ikke å be statsadministrasjonen eller regjeringen om ekstra finansiering, for da fikk man bare til svar at Stortinget hadde bestemt at politiet var et kommunalt ansvar. Politimestrene var derfor prisgitt bystyrets evne og vilje til å prioritere politiet. Ettersom byene vokste måtte veier, vannposter, gatelykter og annen nødvendig infrastruktur på plass, og skole- og fattigvesen krevde også betydelige ressurser. Politiet måtte derfor slåss om oppmerksomheten og overbevise de som prioriterte om at byens innbyggere var tjent med at politiet fikk økte ressurser.

Politimesteren kunne bruke sin statistikk som «bevis» for at omfanget av byens ordens- og kriminalitetsproblemer økte, og at han derfor trengte flere betjenter og vektere. Den samme statistikken kunne brukes for å motbevise dem som anklaget politiet for å drive dank. Oppgang/nedgang i forbrytelser kunne tilskrives samfunnsforhold som ikke politiet rådte over, mens sviktende kontrollvirksomhet kunne defineres som en konsekvens av mangel på ansatte. Politiet brukte avisene til å holde innbyggerne orientert om alle sine gjøremål, til å forklare problemenes årsaker, og for å overbevise om at politiet gjorde så godt de kunne med de knappe ressursene som de hadde til rådighet. Slik klarte politimesteren å snu kritikken til politiets fordel. I begynnelsen av 1850-tallet mente avisenes politikritikere at ordens- og kriminalitetsproblemene skyldtes et udugelig og lite pliktoppfyllende politi, men mot slutten av 1850-tallet kulminerte kritikken i et krav om et styrket politi.

7.3 Politipolitikk – demokratisering eller profesjonalisering?

Ifølge Christensen var de skandinaviske politireformene på midten av 1800-tallet kjennetegnet av «at de blev støttet ikke alene fra politisk hold og oftest også af liberale dagblade, men at de blev båret igennem med politiets ledelse som bannerførere.»⁸⁹⁵ Politimestrene ledet an i «konstruktionen og naturaliseringen af det engelske eksempels etos», og intensjonen var å styrke egen posisjon ved å sikre seg «muligheden for at reproducere gamle ledelsesformer, men også reel indflydelse på en langt mere centraliseret politietat.»⁸⁹⁶ Vi skal se nærmere på hvem som var de sentrale aktørene bak konstabelreformen i Christiania, og hva slags interesser, prinsipper og idealer som lå til grunn for deres politipolitikk.

7.3.1 Redaktørene – for et demokratisk politi

Kong Oscar lanserte ideen om en reform av Christianias politi da han i januar 1851 sendte politimester Morgenstjerne et skriv om Stockholms nye politi, og påla ham å vurdere å innføre en lignende ordning i den norske hovedstaden. Målet var et politi som kunne håndtere politiske opptøyer og forebygge revolusjon. Først 7 år senere, i 1858, presenterte Morgenstjerne et reformforslag for magistraten i Christiania. I mellomtiden hadde norske avisredaktører tatt til orde for en politireform etter modell av London Metropolitan Police.

Første gang London Metropolitan Police ble omtalt i norske aviser var i en reportasje fra åpningen av verdensutstillingen i Hyde Park i London den 1. mai 1851. Verdensutstillingen skulle fremme den moderne industriens teknologi og design, og Norge, Sverige, Danmark og en rekke andre land deltok med installasjoner og representanter. I løpet av de seks månedene utstillingen holdt åpent ble den besøkt av seks millioner mennesker, og den fikk behørig omtale i internasjonal presse. Mange av de utsendte skribentene rapporterte hjem om London Metropolitan Police's

⁸⁹⁵ Christensen 2014: 51

⁸⁹⁶ Christensen 2014: 52

fortreffelighet, som for eksempel Morgenbladets korrespondent som meldte at på tross av at hele 40 000 mennesker overvar åpningen, sørget et tallrikt Metropolitan Police for ro og orden slik at det ikke hendte «den ringeste Ulykke».⁸⁹⁷ Ifølge Emsley fungerte verdensutstillingen i London som et utstillingsvindu for The New Police:

...many political Liberals in continental Europe saw the Metropolitan Police as a model to which they might aspire, if not immediately introduce. Britain had experienced no revolutions during the 19th century and, just 3 years after the upheavals of 1848 had shaken continental Europe, the Great Exhibition had been held in London with middle and working classes rubbing shoulders in the glistening, glorious Crystal Palace without disorder, pillage, and rapine. Contemporaries put down much of the credit for this to London's New Police.⁸⁹⁸

Sommeren 1849 hadde kong Oscar sendt den svenske juristen Carl Olof Brink til London for å studere byens politi- og fengselssystem. Han leverte en fyldig rapport høsten 1850, og i august 1851 anbefalte Den Norske Rigestidende leserne å kjøpe Brinks bok «Berättelse om Londons Polis».⁸⁹⁹ Med utgangspunkt i Brinks bok forklarer artikkelen at Metropolitan Police ble «indrettet 1829 under Peel», at politiorganisasjonen nå talte «5,513 Mand», og at mannskapet var hierarkisk inndelt fra «Superintendanten» og «Police Inspectors» på toppen, til «Constables» i bunn. Det ble stilt krav om særskilte «Egenskaber» og «redelig og hæderlig Vandel» for å bli ansatt i Metropolitan Police, og konstabler som gjorde seg skyldige i «grov Forsømmelse eller Vold i Tjenesten» ville bli avskjediget og straffet. Konstablene måtte leve opp til kravene i instruksjoner som var «vidtomfattende, tydelige og strenge».⁹⁰⁰

⁸⁹⁷ Morgenbladet 1851.05.10 <http://www.nb.no/nbsok/nb/07ba8eb0c2b1fc5cccd93245143feaa3?index=72>

⁸⁹⁸ Emsley 2012

⁸⁹⁹ Brink 1851: *Berättelse om Londons polis*

⁹⁰⁰ Den Norske Rigestidende 1851.08.02

<http://www.nb.no/nbsok/nb/ec509f031917755a6b716c76d60caad0?index=116> Den Norske Rigestidende hadde enerett til den norske regjeringens meddelelser og fungerte som et offisielt kunngjøringsorgan som også publiserte nyheter og annonser. I 1847 ble avisen Den Constitutionelle, som opprinnelig ble grunnlagt som et

Ifølge Furuhaugen fikk Brinks detaljerte beskrivelse av London Metropolitan Police stor betydning for utviklingen av Stockholms politi på 1850-tallet.⁹⁰¹ Brinks bok ble også lest av politimester Morgenstjerne. I sine statistiske analyser sammenlignet han titt og ofte sitt eget politidistrikts statistikk over ordens- og kriminalitetsproblemer med Londonpolitiets statistikk, slik den var gjengitt av Brink. I en artikkel i Morgenbladet påpekte Morgenstjerne at drikkfeldigheten var større i London enn i Christiania, og dette førte til en lengre debatt mellom Morgenbladet og The Daily News om hvordan statistikken skulle tolkes og hvem som var mest drikkfeldige.⁹⁰²

Avisene fungerte som en arena for meningsutveksling, der myndigheter og borgere kunne diskutere blant annet politiet. Avisene fungerte imidlertid også som politiske aktører med en selvstendig mening i politidebatten, og Morgenbladets redaktør Adolf Bredo Stabell ledet an. Som stortingsrepresentant (1848-1858) var Stabell en viktig stemme for den liberale politiske opposisjonen, og som ordfører i Aker (1839-43 og 1847-59) var han godt kjent med utfordringene knyttet til å sikre tilstrekkelige polititjenester i hovedstadens forsteder.⁹⁰³ I januar 1853 sørget Stabell for at avisens lesere fikk en solid innføring i Londons politimodell. Avisen trykket en artikkel fra Edinburgh Review, som ble oversatt til norsk og fikk tittelen «Politiet i London – som det nu er organiseret».⁹⁰⁴ Redaktør Stabell tilkjennega sin intensjon med å trykke artikkelen i en merknad: «Uagtet det maa erkjendes, at denne Skildring af London-Politiets Organisation ikke passer til norske Forholde, maa det dog vel indrømmes, at Politiet i vore Byer kunne deraf uddrage Adskilligt som Vink og Nytte for os.»

Over flere sider og to utgaver forklarte Morgenbladet hvordan den engelske hovedstaden hadde organisert «den store levende Maskine, som holder Vagt over en

talerør for Schweigaard og andre i Intelligenspartiet, innlemmet i Den Norske Rigstidende. Den Norske Rigstidende. (2012, 31. mai), Store norske leksikon https://snl.no/Den_Norske_Rigstidende

⁹⁰¹ Furuhaugen 2004: 55

⁹⁰² Politimesterens analyse førte til en lengre debatt mellom Morgenbladet og The Daily News om hvordan statistikken skulle tolkes og hvem som var mest drikkfeldige. Morgenbladet 1854.01.08

<http://www.nb.no/nbsok/nb/72e174e1debc156ca79bfea3c54b84d8?index=5>

⁹⁰³ Storsveen 2009a

⁹⁰⁴ Morgenbladet 1853.01.22 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2da4c8da442b770bc466b9f15f0c2bd0?index=11>

Hovedstad ... for at 2 ½ Millioner Mennesker kunne sove i Ro uagtet 6000 Tyve af Profession stedse passe paa Leilighed til at røve og plyndre. Den (Maskinen) bestaar af 1 Overopsynsmand, 18 Opsynsmænd, 24 Inspektører, 585 Sergeanter og 4737 Konstaber, i alt 5525 Personer». Ifølge artikkelen var det bare de aller beste som ble rekruttert til Londons politi. Rekruttene måtte oppfylle strenge krav til fysisk styrke og disiplin, og de måtte utvise «en overordentlig Fasthed i Konduiten og en stor Selvovervindelse i de vanskelige Tilfælde». Videre ble det forklart hvordan Londons politi var delt inn i divisjoner, underdivisjoner, seksjoner, avdelinger og patruljerunder, og at «Til enhver Runde ere visse Konstabler fast ansatte.» Denne organiseringen var «saa indgribende, at enhver Gade, Vei, Gang, Plads etc. indenfor Politiets Distrikt stedse iakttages Dag og Nat af Politiet». Med et sinnrikt meldesystem kunne politiets ledelse samle hele politistyrken innen to timer, og dette hadde medført «at det siden aldrig er bleven funden nødvendigt at kalde Militæret til Hjælp for den civile Styrke.»⁹⁰⁵

Avisartikkelen kom eventuelle kritikere i forkjøpet ved å definere debatten om Peels politimodell som et tilbakelagt stadium: «Organisationens Fuldstændighed var i sin Tid en Grund til Angreb mod Politiet, da Disiplin og Rang var i Tankerne hos mange Mennesker uadskilligt forbundne med Ideen om militær Magt, og denne Følelse blev benyttet til at vende mod Politiet vor konstitutionelle Modbydelighed for militære Farcer i Landet». Man måtte forstå at «den eneste Forskjel, der er imellem militær og civil Magt, bestaar i Besiddelsen af Vaaben». Politikonstabelen var ubevæpnet og derfor bedre skikket enn en soldat, som «ikke [kan] bruge sit Vaaben med Maadehold.» Man kunne med god samvittighet gi politikonstabelen myndighet til «Indblandelse», da politikonstabelen kunne «forebygge Forøgelsen og Fremskridelsen af Forbrydelser, medens Soldaten kun kan Straffe».⁹⁰⁶ Med dette ble prinsippet om «policing by consent, not by force» forklart for de norske leserne. Ifølge Morgenbladets artikkel kunne et slikt politi gjøre bruk av militærmakt mot innbyggerne overflødig. Et slikt

⁹⁰⁵ Morgenbladet 1853.01.22 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2da4c8da442b770bc466b9f15f0c2bd0?index=11>

⁹⁰⁶ Morgenbladet 1853.01.22 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2da4c8da442b770bc466b9f15f0c2bd0?index=11>

politi ville underbygge en demokratisk styringspraksis basert på aksept og legitimitet, istedenfor den absolutistiske styringspraksis som var basert på makt og frykt.

Morgenbladets artikkel om Londons politi ble spredt til flere norske aviser, blant annet til Bergensposten.⁹⁰⁷ Den 13. mai 1858 trykket Bergensposten en artikkel om Londons politi «for at vore Læsere kunne anstille en Sammenligning mellem det londonske og vort nuværende Politiregimente.»⁹⁰⁸ Leserne ble gjort oppmerksom på at artikkelen ble trykket på grunn av en nylig hendelse. To dager tidligere hadde en innbygger i Bergen klaget på politiets «Mishandling af en Person, der var kommen i Kollision med den offentlige Ordens Haandhævere». Politibetjentens «Hug og Slag» med «tykke Stok, der med al Kraft rettedes mod Krøblingens afstumpede Been» hadde opprørt klageren. Bergenspostens redaktør tvilte sterkt på «[a]t en slig Fremfærd af Politibetjente under nogen Omstændighed lader sig forsvare», og satte sin lit til «at det nu er kommet saavidt, at der i denne Retning vil skee en Forandring.» Redaktørene anmodet politimesteren i Bergen om «at fratage alle Betjente deres Stokke og lade dem overalt, hvor de vise sig, optræde uden nogen Stok og uden noget andet synligt Vaaben, og dermed gjøre en Begyndelse til at efterligne det londonske Mønster». Ved å etterligne Londons politiorning ville politiet «ikke ... tabe i Anseelse og Myndighed», men «tvertimod ... vinde i Værdighed og Agtelse, da Folk snart ved Politiets Opgivelse af den raa fysiske Magts Symbol vil blive gjennemtrængt af Overbeviisningen om, at det søger sin Støtte og sin Kraft i andre ædlere Midler, og Politiet vil derved faa en moralsk Overvægt, der vil sikre det alle retsindige Borgeres Medvirken.»⁹⁰⁹ Bergensposten ville

⁹⁰⁷ Bergensposten ble etablert i 1854 av Johannes Steen og Christian Henrichsen, som var henholdsvis rektor og adjunkt ved Bergen katedralskole. Johannes Steen satt som stortingsrepresentant fra 1859 i til sammen 33 år, og var statsminister 1891-93 og 1898-1902, mens Christian Henrichsen var ordfører i Ålesund fra 1872-75 og mangeårig medlem i Ålesund herredstyre. Flo, Dahl & Øy 2010:*Norske aviser fra A til Å*: 51

⁹⁰⁸ Artikkelen er gjengitt i Morgenbladet 1858.05.20
<http://www.nb.no/nbsok/nb/0d1aac7dcfa5fc9977c94a24a19aef88?index=112> Originalartikkel finnes ikke digitalt tilgjengelig.

⁹⁰⁹ Morgenbladet 1858.05.20

ha et politi som baserte sin myndighetsutøvelse på aksept og legitimitet, ikke på makt og frykt.

Bergenspostens ønske om å reformere byens politi etter mål av Londons Metropolitan Police kom ikke i oppfyllelse før i 1874.⁹¹⁰ Hovedstaden kom dem i forkjøpet, da Christiania bystyre i desember 1858 vedtok at politimester Morgenstiernes forslag om en konstabelordning skulle innføres. Ovenstående analyse har vist at norske aviser tok initiativ til å innføre Peels politimodell lenge før Morgenstierne presenterte sitt reformforslag i 1858. Vi skal se at avisredaktørene også skulle bli sentrale samarbeidspartnere for Morgenstierne i hans kamp for å overbevise bystyrets representanter om å stemme for reformforslaget.

7.3.2 Politimestrene – for et profesjonelt politi

Etter innføringen av formannskapslovene i 1837, og etter at forslaget om lovfestet statlig finansiering av politiet ble nedstemt i Odelstinget i 1842, var det opp til kommunestyrene å bestemme hvorvidt politiet skulle reformeres eller ikke. Derfor førte verken revolusjonsfrykt eller moralsk panikk til at det ble reist noen politidebatt på Stortinget. På 1850-tallet sto byene overfor omfattende økonomiske utfordringer med hensyn til å etablere boliger, infrastruktur, skoler og fattigomsorg til en raskt voksende befolkning. Bystyrene vegret seg derfor mot å påta seg nye store utgifter, noe en politireform ville innebære. De som satt som representanter i byens formannskap, representantskap, magistrat og ulike kommisjoner kom imidlertid fra samme sosiale lag som klaget over politiets mangelfulle håndtering av byens problemer. Bystyrerepresentantene tok ikke selv initiativ til å reformere politiet, men når kravet om politireform havnet på deres bord var det vanskelig for dem å argumentere imot. Og den som reiste kravet var politimester Morgenstierne.

⁹¹⁰ I mellomtiden pågikk det stadige diskusjoner og utredninger for forbedring av byens vektertjeneste, men på grunn av økonomiske begrensninger ble det kun gjennomført noen justeringer med utvidelse av vekterkorpset. Fossen & Ertresvaag 1992: 190-207

Christian Fredrik Jacob von Munthe af Morgenstjerne (1806-1888) var sønn av Bredo Henrik von Munthe af Morgenstjerne (1774-1835), som var Norges første høyesteretts- og regjeringsadvokat og medlem av kriminallovkommisjonen. Christian Fredrik siktet selv mot en embetskarriere, og startet med å ta en militær utdanning ved landkadettakademiet i Christiania.⁹¹¹ I 1823 ble han ansatt som sekondløytnant i den norske kavaleribrigade der han gjorde tjeneste i syv år. Som militærbefal fikk Morgenstjerne erfare hvilke utfordringer politiet og militæret ble stilt overfor når folk samlet seg til protest. Den 17. mai 1829 adlød han kommandant Wedel Jarlsbergs ordre om å gjøre «et Choc til forskjellige Kanter af Torvet, for at adsprede Folkehobene» som feiret den norske grunnlovsdagen. I rettshøringene som ble holdt i etterkant av Torvslaget forklarte Morgenstjerne at han hadde fått instruks om at «hvis Nogen satte sig til Modværge, skulle der hugges paa den eller de Personer, som satte sig til Modværge» og for øvrig skulle han «bruge al mulig Lempe».⁹¹²

I 1830 ble Morgenstjerne tilsatt som ordonnansoffiser for kong Karl Johan, og året etter tiltrådte han som attaché ved den norsk-svenske utenriksstasjonen i St. Petersburg. Der møtte han prinsesse Anastasia Sergiewna Soltikoff (1810–1853), som han giftet seg med i 1836. I 1838 vendte han tilbake til Norge hvor han fikk jobb ved militærets generalstab. Ved siden av denne jobben tok han juridisk utdanning, og med cand. jur. eksamen i 1843 lå veien åpen for en fremtidig karriere i det sivile embetsverk. Som nevnt ble han ansatt som politifullmektig i Christiania i 1846, han fungerte som konstituert politimester fra 1848, og i 1850 ble han utnevnt til politimester.⁹¹³ Av stattholder Løvenskiolds rapporter til kongen fremkommer det at han hadde en nær relasjon til kongehuset og den norske stattholderen. Det var kongen som anbefalte ham å søke på stillingen som politimester, og som lokket med at stillingen var et strategisk

⁹¹¹ Munthe 1883

⁹¹² Referater fra avisen Patrouillen, sitert i Storsveen 2004: 9

⁹¹³ Den Norske Rigstidende 1850.10.30

<http://www.nb.no/nbsok/nb/44b423ec7aa13dba997365171fc3b9a9?index=99>

skritt på veien mot et fremtidig amtmannsembete.⁹¹⁴ Kongen og regjeringen brukte politimesteren aktivt i sin kamp mot Thrane og arbeiderforeningene, og kongen viste sin takknemlighet for denne innsatsen ved å utnevne Morgenstjerne til ridder av den svenske Nordstjerneordenen i 1851.⁹¹⁵

I Løvenskiolds rapporter omtales Morgenstjerne som en kongetro mann som støttet lojalt opp om regjeringens kamp mot Thrane og arbeiderforeningene. Morgenstjerne delte regjeringens avsky for arbeiderforeningenes politiske agitasjon, og omtalte den som «de gemeneste Lærdomme og de infameste, om end dummeste, Insinuationer og Udfald mod den Kongelige Familie, mod Regjeringen og især mod Geistligheden».⁹¹⁶ På eget initiativ klarte politimesteren å stanse driften av Arbeiderforeningens Blad, og lyktes dermed i sitt forsett om å kneble bevegelsens mulighet til å nå ut til de store masser av «enfoldige og udannede Mennesker».⁹¹⁷

På den ene siden gjorde Morgenstjerne alt han kunne for å bekjempe arbeidernes politiske bevegelse, men på den annen side var han opptatt av å bedre arbeidernes kår. Samtidig som politimesteren arresterte arbeiderbevegelsens formenn og gjorde det umulig for dem å drive sitt informasjonsarbeid videre, samlet han pengesterke borgere til å investere i bygging av et stort hus som, når det sto ferdig i 1851, ga husrom til 52 arbeiderfamilier. For denne innsatsen innstilte stattholder Løvenskiold ham til ridder av den danske Dannebrogordenen:

Denne efter Omstændighederne vigtige Foranstaltning, i Forbindelse med de gavnlige Arbeider Boliger, hvortil Morgenstjerne har givet Impulsen, tør vise ham værdig til den naadige Udmærkelse, hvortil jeg underdanigst har tilladt mig at anbefale ham. I en

⁹¹⁴ 01.03.1855 Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁹¹⁵ Kongens utnevning kom etter en anbefaling fra Løvenskiold. 16.10.1851 Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet. Samme år ble han også utnevnt til ridder av den danske Dannebrogordenen. Halvorsen & Koht 1885: 113

⁹¹⁶ 26.10.1851 Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁹¹⁷ 26.10.1851 Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

i denne Hensigt ved privat Subscription opført stor og vakker Bygning, ere nu bequemme og hyggelige Vaaninger for en meget billig Huusleie, indrettede for 52 Familier.⁹¹⁸

Seks år senere tok Morgenstjerne initiativ til etablering av Christiania Dampkjøkken, som serverte billige middagsretter til byens arbeidere. Politimesteren betegnet dampkjøkkenet som et «samvirke til opnaaelse af et velgjørende og almennyttigt øiemed».⁹¹⁹

Morgenstjerne var ikke alene om å engasjere seg i filantropisk arbeid. Filantropien hørte ifølge Anne-Lise Seip «bysamfunnet til og var et svar på bysamfunnets problemer».⁹²⁰ Den kraftige arbeiderorganiseringen i årene 1849-1851, og muligheten for sosialt og politisk opprør, hadde gjort andre samfunnsklasser oppmerksom på behovet for å gjøre noe for arbeiderne og samfunnets fattigste. Utover 1850-tallet ble det opprettet en mengde foreninger som på ulike måter ville bidra til såkalt velgjørenhet og allmennytte. Mange engasjerte seg i avholdsbevegelser, misjonsselskap og ulike veldedige foreninger, mens andre mente at folkeopplysning var viktigst. I 1851 ble for eksempel Selskabet for Folkeopplysningens Fremme dannet i Christiania, og foreningen arrangerte debatter og foredrag for arbeidere og utga tidsskriftet Folkevennen.⁹²¹

Som politimester var Morgenstjerne opptatt av sammenhengen mellom folks levekår og de samfunnsproblemer som var definert som politiets ansvar, og vi har sett at han i sine analyser blant annet påpekte sammenhengen mellom arbeidsledighet, ordensproblemer og forbrytelser. Profesjonsmessig var Politimesteren tjent med at arbeidernes kår ble forbedret. Samtidig kan vi ikke utelukke at det også lå økonomiske interesser bak hans innsats. Den 17. desember 1853 var han én av 23 borgere fra

⁹¹⁸ 16.10.1851 Løvenskiolds stattholderrapporter, elektronisk avskrift, Riksarkivet.

⁹¹⁹ Christiania dampkjøkken 1908: *Christiania dampkjøkken i femti år : 1858-1908*: 4-5

⁹²⁰ Seip 1997: 153

⁹²¹ Seip 1997: 191

Christiania som undertegnet en «Indbydelse» til å melde interesse for å investere i aksjer til bygging av enda en arbeiderbolig i Christiania. I innbydelsen som ble trykt i Morgenbladet kan vi lese at formålet var å «virke til Forbedring af Arbeidsklassens Boliger», men samtidig ble det påpekt at investeringen ville gi avkastning og at de som hadde investert i den arbeiderboligen som ble oppført i 1851 hittil hadde tjent «4 pCt. i Rente af deres Penge».⁹²²

Stattholderrapportene viser en politimester som var lojal mot kongen og regjeringen i deres kamp mot det de oppfattet som revolusjonære grupperinger, mens avisene viser en politimester som var opptatt av å forebygge uorden, sykdom, fattigdom og forbrytelser. Morgenstjerne var en embetsmann som la sin ære i å tilfredsstille sine oppdragsgivere. For å kunne klatre videre på embetsverkets karrierestige var han avhengig av at hans overordnede i regjeringen og statsadministrasjonen var så fornøyde med hans innsats at de ville anbefale ham for høyere stillinger. Samtidig var han avhengig av å overbevise bystyret om at han og hans ansatte gjorde så godt arbeid som mulig med de ressursene de hadde til rådighet, og at byens innbyggere var tilfreds. Dette forklarer imidlertid ikke hvorfor han brukte hele seks år før han oppfylte kongens påbud om å planlegge en reform av hovedstadens politi. Hvorfor kom det ikke noe reformforslag fra Morgenstjerne før i februar 1858, og hvorfor akkurat da?

I arkivene etter Københavns politidirektør Bræstrup har jeg funnet en kilde som kan bidra til å kaste lys over dette spørsmålet.⁹²³ Christian Jacob Cosmus Bræstrup (1789-1870) ble i 1833 tilsatt som politidirektør i København. Han var av den gamle embetsmannsskolen og en tilhenger av eneveldets byråkratiske styringsform, men tok likevel til orde for en forandring av politiets organisering.⁹²⁴ Den 11. april 1857 sendte han et «Forslag til en Omformning af Kjøbenhavns Politie» til det danske

⁹²² Morgenbladet 1854.01.01 <http://www.nb.no/nbsok/nb/4f744d28f9b2e00389a69b53ae5e709c?index=1>

⁹²³ Danske Rigsarkivet, Københavns Politi, Udtagne sager A. Diverse sager vedr. Omorganisationen af Københavns Politi

⁹²⁴ Bricka 1889: *Dansk biografisk Lexikon : tillige omfattende Norge for Tidsrummet 1537-1814*

Justisministeriet, hvor han forklarte at «Endskjønt Kjøbenhavns Polities Organisation vel maa antages at have efter Stadens Tarv og Forhold hidtil ret svaret til Øiemedet, lader det sig dog ikke nægte, at den lider af flere Ufuldkommenheder».⁹²⁵ Bræstrup gjorde rede for det han mente var svakheter ved den tradisjonelle politiordningen, og konkluderte med at «Som et Middel til at afhjælpe de foran paapegede Mangler ved den herværende Politieindretning ... ved jeg intet Bedre at foreslaae end Optagelsen ... af det først i London indførte og siden i flere større europæiske Steder efterlignede System».⁹²⁶

I Bræstrups arkiver ligger en eske merket «Oplysninger om fremmede politiindretninger», og i den ligger seks brev som Morgenstjerne sendte til Bræstrup i perioden august 1850 til september 1860, vedlagt diverse saksdokumenter angående Christianiapolitiets organisering og reglementer.⁹²⁷ Det er uvisst når og hvordan Morgenstjerne og Bræstrup først kom i kontakt, men vi kan i hvert fall slå fast at deres relasjon startet senest sommeren 1850. Den 28. august 1850 skrev Morgenstjerne til Bræstrup at han «ved Tiltredelsen af Politimesterembedet [hadde] gjort en masse Betingelser, af hvilke jeg naa anser een som væsentlig, nemlig at jeg har faaet ½ Skvadron Cavallerie til disposition for at stille som et slags Gendarmerie i Fredstid.»⁹²⁸ Morgenstjerne forklarte at hans krav hadde møtt sterk motstand fra den militære ledelsen, men at kongen hadde avgjort disputten i hans favør:

Dette punkt har foraarsaget megen Opposition fra de Militaires Side, men er optaget med megen Tilfredhed af Soldaterne, da jeg har skaffet dem klekkelige Tilleg af Communen til deres militaire Gage: Istedetfor 7 skilling daglig ville de nu, naar de ere i min Tieneste, faae 19 skilling foruden mad, logie i Casernen, o.s.v. Jeg troede

⁹²⁵ Bræstrup, J. J. C., 11. 04. 1857, «Forslag til en Omformning af Kjøbenhavns Politie», s.2

⁹²⁶ Bræstrup, J. J. C., 11. 04. 1857, «Forslag til en Omformning af Kjøbenhavns Politie», s. 11

⁹²⁷ Danske Rigsarkivet, Københavns Politi, Udtagne sager A. Diverse sager vedr. Omorganisationen af Københavns Politi, A5, Oplysninger om fremmede politiindretninger. Jeg har ikke lyktes med å finne de brev som Bræstrup sendte i retur.

⁹²⁸ Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 28. august 1850

umueligt at realisere denne Betingelse, men H.M. har imidlertid tvertimod de militaire Chefers anskuelse desideret i min Favor.⁹²⁹

Brevet ble skrevet tre måneder etter at Harro Harring var blitt arrestert og bortvist fra Norge, og et halvår før kongen ga Morgenstjerne i oppdrag å planlegge en politireform. Morgenstjerne betegnet ordningen sin som «et slags gendarmerie» bestående av en halv skvadron kavalerister som fikk ekstra lønn for å stå i beredskap til politimesterens benyttelse hvis behov.⁹³⁰ Morgenstjerne lånte begrepet *gendarmeri* fra det franske språk, der det under Napoleon Bonapartes regime ble brukt til å betegne militært uniformerte og bevæpnede styrker (tidligere kalt *maréchaussée*) som var underlagt politigeneralløytnanten og hvis hovedoppgave var å overvåke rikets indre sikkerhet på vegne av kongen.⁹³¹ Knappe åtte år før han anbefalte å innføre den engelske konstabelordningen i Christiania ville altså Morgenstjerne at det skulle opprettes et gendarmeri, etter modell av det franske sikkerhetspolitiet. I den engelske politidebatten ble det franske sikkerhetspolitiet fremholdt som eksempel på et absolutistisk politi til skrekk og advarsel:

The French policing systems—the lieutenant général de police de Paris and the ‘booted justice’ of the military *maréchaussée* that patrolled the main roads of the provinces—were looked to as models by other enlightened princes on continental Europe. But they were rejected by the English who, while they may have admired their efficiency, considered that the Paris police relied too much on spies and secret agents and that the military nature of the *maréchaussée* made it incompatible with English liberty.⁹³²

Ifølge Emsley var dette årsaken til at Peel fremstilte sin politimodell som gendarmeriets motsats: Der gendarmeriet var bevæpnet og blandet militærmakt med politimakt, fremstilte Peel *The New Police* som et ubevæpnet sivilt alternativ. Peels konstabler skulle drive «policing by consent», mens det franske gendarmeriet etter britenes

⁹²⁹ Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 28. august 1850

⁹³⁰ En skvadron var en militærtaktisk enhet som vanligvis besto av rundt 150 mann.

⁹³¹ Ellefsen & Larsson 2014: 45

⁹³² Emsley 2012

mening drev «policing by force». At noe av det første Morgenstierne gjorde da han ble tilsatt som politimester i Christiania i 1850 var å opprette et gendarmeri, viser at han på daværende tidspunkt ikke hadde noen prinsipielle motforestillinger mot å blande militærmakt med politimakt. Det er derfor lite sannsynlig at Morgenstierne var noen tilhenger av The New Police da kongen i januar 1851 påla ham å sette seg inn i Stockholms nye politiorganisasjon.

Det er uvisst hvor mye kontakt Bræstrup og Morgenstierne hadde i årene 1850-1858, da det neste brevet fra Morgenstierne som er bevart i Bræstrups arkiv ikke er datert før 10. januar 1859. Men, noe kontakt må de ha hatt. Da Morgenstierne sendte sitt reformforslag til Magistraten i Christiania den 8. februar 1858, vedla han «et Exemplar af Udkast til Plan for Kjøbenhavns Polities Omordning hvilket findes ledsaget af et Forslag fra Politidirektøren i Kjøbenhavn af 11te April 1857, til hvilket sidste jeg i alt Væsentligt henholder mig, og af hvis Ord jeg tildeels vil benytte mig.»⁹³³ Bræstrup hadde altså sendt ham en kopi av sitt reformforslag for Københavns politi, og Morgenstierne brukte dette som mal for sitt eget reformforslag.

Når vi sammenligner de to reformforslagene ser vi at Morgenstierne kopierte Bræstrups strategi: Han viste til statistikk over befolkningsvekst og kriminalitets- og ordensproblemer, og argumenterte for at den tradisjonelle politi- og vektorderingen var utilstrekkelig i både kvantitet og kvalitet. I likhet med Bræstrup argumenterte Morgenstierne for at man måtte gjøre som i andre «civiliserte Stater». Londons konstabelordning ble solgt inn som et nødvendig utviklingskritt for alle «siviliserte» stater, men verken Bræstrup eller Morgenstierne forklarte hva de mente det «siviliserte» besto i. Mens avisredaktørene krevde et *legitimt* politi som drev effektivt politiarbeid ved å belage seg på borgernes tillit og aksept, vektla Bræstrup og Morgenstierne at reformen ville gi et mer *profesjonelt* og *effektivt* politi. Politimestrene var først og fremst opptatt av å få på plass en enhetlig profesjonell politiorganisasjon som kunne styres og kontrolleres gjennom et detaljert regelverk og kommandohierarki.

⁹³³ Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858

Veien fra å kreve etablering av et gendarmeri i 1850 til å anbefale innføring av Peels konstabelordning i 1858 var ikke like lang for en teknokrat som for en politiker. The Metropolitan Police var en hierarkisk organisasjon som var inspirert av den militærbyråkratiske styringsideologi, og i praksis var det nok mindre forskjeller på de britiske bobbie's og de franske gendarmene enn det de engelske politikerne ville innrømme.⁹³⁴

Som vi har sett møtte Morgenstjerne betydelig motstand fra Magistraten, som var fornøyd med den eksisterende politiordningen og mente at reformforslaget ville bli for kostnadskrevenende. I forhandlingene med kommisjonen måtte politimesteren gå med på å kutte fra 60 til 50 konstabler før han klarte å overbevise kommisjonsmedlemmene om at de burde gi reformforslaget sin støtte. Det var derfor et nedskalert reformforslag som ble anbefalt for representantskapet den 22. desember 1858. I forkant av møtet hadde imidlertid Morgenstjerne alliert seg med den liberale pressen. Politimesteren hadde blant annet sendt sitt reformforslag til den moderat liberale avisen Aftenbladet som satte det på trykk den 7. oktober 1858.⁹³⁵ Fem dager senere skrev Aftenbladets redaktør Ditmar Mejdell en artikkel der han ga Morgenstiernes reformforslag sin fulle støtte:

Organisationen af vor Hovedstads Politivæsen er i alt Væsentlig den samme den Dag i dag, som den var for et Aarhundre siden. (...) Vægteren rekrutteres fremdeles fra de laveste Klasser og staar paa disses Dannelsestrin ... i hans Optræden og Udseende er der foregaaet saa liden Forandring, at hans pyntelige Kollega den londonske eller parisiske Konstabel rimeligvis, om han fik Øie paa ham i et afsides Kvarter, nærmest vilde falde paa, at han just var en værdig Gjenstand for speciel Opmærksomhed i den offentlige Freds Interesse, og ikke en Person, der selv var kaldet til at holde Øje med Andre. Og medens Hovedstadens Befolkning har tidoblet sig og dens Territorium voxet med det mangedobbelte, har Tilvæksten i Antallet paa dem, hvem den offentlige Ordens Opretholdelse saaledes er anbetroet, kun været langsom og saare ubetydelig.

⁹³⁴ Emsley 2012

⁹³⁵ Aftenbladet 1858.10.07 <http://www.nb.no/nbsok/nb/6476d3bc1e420258f5f6dd03ed17f64d?index=197>

... [Dette har] fremkaldt Ønsket om Reform. Politimester Morgenstjerne[s] ... Forslag ... peger i den rigtige Retning. (...) Sagen staar saaledes, at Noget maa gjøres, og det vil da uidentvilt findes at være den bedste Ekonomi, med Et at gjøre noget tilgavn og gaa til en grundig Reform, i stedet for at lappe paa det Gamle, som dog i alle Tilfælde vil vedblive at være noget højst Ufuldkomment. Kristiania Politi er en forældet Indretning, som hverken opfylder Fordringerne til Humanitet eller til Sikkerhed for god Orden. (...) Hvad de altsaa udfordres for at faa det langt Fuldkomnere, som den foreslaaede Reform vilde medføre, er kun et Par tusinde Spd., og om en saadan Sum forekommer det os at det ikke bør være Tale om at knibe, naar man har Valget mellem at bibeholde det gamle Væsen eller ved dette Offer at erhverve det fuldkomnere Nye.⁹³⁶

Den 29. oktober 1858 fikk Morgenstjerne ytterligere drahjelp fra Morgenbladets nye redaktør Christian Fredrik Friele, som påpekte at Stockholm hadde 92000 innbyggere, 328 konstabler og 30 overkonstabler, mens Christiania med forsteder hadde 40000 innbyggere. Slik sett «vilde man, naar de Stockholmske Sifre lægges til Grund, faa ud, at Christiania tiltrænger et underordnet Politipersonale af 161 Personer.» Redaktøren viste til politimester Morgenstiernes reformforslag, og påpekte at det til sammenligning var ytterst beskjedent.⁹³⁷ Avisene adopterte Morgenstiernes argumenter om at en konstabelordning ville gi et mer profesjonelt og effektivt politi, og med dette dreiet man debatten mot en vekting av faglige framfor politiske hensyn.

Da saken skulle behandles av Christianias bystyre den 22. desember 1858 rapporterte avisene om at Morgenstiernes opprinnelige reformforslag hadde betydelig støtte i representantskapet. Overrettsprokurator Rasch anerkjente at det var viktig å være sparsommelig, men «med hensyn til en saa vigtig Sag som Ordningen af et fuldstændigt, tidsmæssigt Politi troede han, man burde gaa saa vidt, som Budgettet paa nogen Maade kunde taale.»⁹³⁸ Rasch var skeptisk til at man hadde justert ned fra 60 til 50 konstabler, «man maatte gjøre det, man gjorde, ordentligt, og ikke knappe af. Her

⁹³⁶ Aftenbladet 1858.10.12 <http://www.nb.no/nbsok/nb/942ae22a8529d6b9cddc4f936da0b88c?index=199>

⁹³⁷ Morgenbladet 1858.10.29 <http://www.nb.no/nbsok/nb/5b3cd85c6a47f064b52127098d20912a?index=215>

⁹³⁸ Aftenbladet 1858.12.23 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d13b075ae3753792ae7c8cabd2e85ce6?index=271>

var Tale om Indførselen at et nyt System. (...) Hvor store disse Kræfter maatte være, beroede paa et Skjøn, og dette havde man her fra den mest kompetente Autoritet (politimesteren).» Dessuten mente Rasch at «Udgifterne ved det af Politimesteren fremsatte Forslag vare heller ikke forholdsvis paa Meget nær saa store, som i Stockholm og London.» Christianias konstabler ville få dobbelt så lange patruljestrekninger som i Stockholm og Gøteborg, så man kunne ikke innskrenke antallet ytterligere.⁹³⁹

Kjøpmann Thor Olsen støttet foregående taler og mente at man heller burde gå for politimesterens opprinnelige forslag om 60 konstabler. Assessor Thomle var uenig og mente at 50 konstabler var nok da Politimesteren alltid ba om mer enn han trengte, «det havde man stadig seet under Politimesterens tidligere Optræden ligeoverfor Kommunen.»⁹⁴⁰ Istedentfor å ansette 60 konstabler kunne man i særskilte tilfeller hvor man trengte ekstra mannskap, heller «leje Fremmede, end at holde en uforholdsmæssig stor fast Stok.»⁹⁴¹ Kjøbmand Kildal mente at «Naar Politimesteren har sagt, han kan hjelpe sig med 50 Konstabler, faar det være nok.»⁹⁴² Kierulf, Andresen og Malling mente også at 50 konstabler var nok. Til dette repliserte Rasch at «man maa ikke indrette sig saa, at man kommer til at spare paa Skillingen, men lader Daleren gaa.»⁹⁴³ Representant Hauge mente også at «60 Konstabler var det ringeste Antal, Politiet kunde hjelpe sig med, naar Forandringen skulde være en Forbedring, og ej en Tilbagegang.»⁹⁴⁴ Professor Anton Martin Schweigaard støttet også politimesterens opprinnelige forslag om et konstabelkorps på 60. Han mente at «[u]dvidelsen af Politistyrken var en nødvendig Følgesætning af Forstædernes Indlemmelse i Byen.

⁹³⁹ Morgenbladet 1858.12.24 <http://www.nb.no/nbsok/nb/54ff8141b54244159e48c2d2901c8794?index=272>

⁹⁴⁰ Morgenbladet 1858.12.24

⁹⁴¹ Aftenbladet 1858.12.23 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d13b075ae3753792ae7c8cabd2e85ce6?index=271>

⁹⁴² Aftenbladet 1858.12.23 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d13b075ae3753792ae7c8cabd2e85ce6?index=271>

⁹⁴³ Aftenbladet 1858.12.23

⁹⁴⁴ Aftenbladet 1858.12.23 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d13b075ae3753792ae7c8cabd2e85ce6?index=271>

Personalet var visselig svagt, svagere end noget andet Sted, saa der visselig ikke i Fremtiden kunde blive Tale om at knappe af men snarere lægge til».⁹⁴⁵

Ifølge Valen-Sendstad «vedtok ... bystyret å opprette et konstabelkorps på 50 mann».⁹⁴⁶ Det stemmer ikke. Ifølge avisenes referater endte voteringen i representantskapet den 22. desember 1858 med at forslaget om å ansette 60 konstabler ble antatt med simpel pluralitet (24 for og 17 mot).⁹⁴⁷ Med god hjelp fra avisene klarte Morgenstjerne å få flertallet i representantskapet til å stemme for hans opprinnelige forslag om 60 konstabler. Den 10. januar 1859 skrev han et brev til Bræstrup hvor han meddelte de gledelige nyhetene:

Communnen har vist mig den Tillid at antage mit (for ikke at sige Deres) Forslag til Constabelindretningen, imod baade Magistrat og Formandskab, som fandt mig for kostbar, og Regjeringen har givet mig alt hvad jeg har forlangt af Fuldmegtige og Contorhielp. Jeg har nu en Adjutant, 4 Fuldmegtige, 8 betjenter og 8 til Protocolførsel og paa Contoret. Jeg har faaet nye Politistationer hvilke skulle forenes med Politikammeret med en Telegraph. Jeg har ridende Patrouiller om Natten i Udkanterne af Distriktet og tilstrekkeligt Antal Constabler i hele Staden. Vi er nu beskieftigede med det heles Ordning, og jeg har den Prætension at man om et par Aar skal kunne opvise vort Politie som en Model i det Smaae. Jeg har faaet saa anstendig Løn til Constablerne at jeg kan finne de bedste Folk. Jeg beklager at man hos Dem har været mindre Hurtig i at gaa ind paa Forandringen, og hvad der her er skeet taler til fordel for os.⁹⁴⁸

Morgenstjerne fikk alt han ba om, av både kommune og regjering, mens Bræstrup møtte motstand i det danske folketinget. Den danske regjeringen hadde utnevnt en kommisjon som i november 1857 avga en innstilling til folketinget om å vedta Bræstrups forslag om politireform. I folketinget møtte imidlertid reformforslaget motstand, og da Morgenstjerne feiret sin seier julen 1858 sto Bræstrup overfor en

⁹⁴⁵ Morgenbladet 1858.12.24 <http://www.nb.no/nbsok/nb/54ff8141b54244159e48c2d2901c8794?index=272>

⁹⁴⁶ Valen-Sendstad 1953: 193

⁹⁴⁷ Aftenbladet 1858.12.23 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d13b075ae3753792ae7c8cabd2e85ce6?index=271>

⁹⁴⁸ Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup, 10.01.1859

langvarig kamp for å overbevise de danske lovgiverne om at hans reformforslag var verdt å bruke penger på. De to politimestrene visste imidlertid råd. Morgenstierne sendte rapporter til Bræstrup om hvor godt konstabelordningen virket, og Bræstrup kunne bruke rapportene som bevis og overtalelsesmiddel overfor de danske folketingsrepresentantene. Den 27. februar 1859 skrev Morgenstierne til Bræstrup om hvor foretrefelig den nye politiordningen var:

Megen Tak for Deres lykønskninger med Constablerne. Det gaar meget godt, og endog langt bedre end jeg hade trodt. Det stadige Vagttilsig har havet en foretrefelig Virkning paa vore Dagdrivere og paa de løsladte Forbryterne, de streife langt mindre omkring paa gaderne, forlade Byen, eller tage sig noget Nyttigt for. Arrestationerne for gadeuorden og Slagsmaal have taget af i en saa væsentlig Grad, at jeg ikke tør tilskrive det at vi stadig have Opsyn paa Gaden, men Betienterne paaseer at Constablene Moveres strax at Klammeri begynder og endnu inden Passionerne have faaed Tid til at komme paa høyintensitet, og imeden de endnu respectere den offentlige Myndighed, gjør at man skiller ad uden nogen Rolighedsforstyrrelse. I Almindelighed troer jeg man er meget tilfreds med den hele Indretning.⁹⁴⁹

«Foruden de 60 Constabler har jeg 18 betiente (de gamle Politiebetiente) og endnu nogle Personer, der bruges i forskjellige retninger, som Vagt i Raadstuporten o. s. v.», forklarte Morgenstierne. Han skulle gjerne hatt enda flere konstabler, men påpekte at «det viktigste er at have Tingen [reformen] indført; det er mindre vanskelig at faae Styrken forøget.»⁹⁵⁰

Den 25. november 1859 sendte Morgenstierne et nytt brev til Bræstrup hvor han forklarte hvordan han helt fra han ble ansatt som politifullmektig i Christianiapolitiet i 1846 hadde gjort diverse grep for å forbedre hovedstadens politiorganisasjon.⁹⁵¹ Brevet ble sendt etter oppfordring fra Bræstrup, som sannsynligvis trengte mer dokumentasjon

⁹⁴⁹ Brev fra Morgenstierne til Bræstrup, 27.02.1859

⁹⁵⁰ Brev fra Morgenstierne til Bræstrup, 27.02.1859, Vedlagt brevet var en kopi av Morgenstiernes reformforslag, en konstabelinstruks som han hadde utarbeidet etter mal av Göteborgpolitiet, en patruljeringsliste samt en rapport som viste hvordan kontrollen ble organisert.

⁹⁵¹ Brev fra Morgenstierne til Bræstrup, 25.11.1859

i sine forhandlinger med folketingets representanter. I brevet forklarer Morgenstjerne at «Allerede inden jeg var Politiajutant fik jeg indført den Forordning med Nattevagterne at de istedetfor at gaee hele Natten, kun fik 3 ó 4 Timers Tjeneste, og at de fik en smukkere og mere hensigtsmessig beklædning.» Tiltaket hadde ført til at de klarte å rekruttere «meget dueligere og redeligere folk end før». I januar 1858 slo han «to Vægtertjenester sammen og ansatte saakalte Poltivægttere, der fik dobbelt Løn (12 spdr maanedlig) mod at være det hele Døgn til min Disposition.» Dette tiltaket dannet ifølge Morgenstjerne «en god Overgang til Constabelvæsenet». Men, han påpekte at «Saalenge man vil blive staaende med Vægtervesenet troer jeg ikke at nogen væsentlig Forbedring kan gjøres». Kun ved å innføre konstabelordningen kunne man rekruttere den «Classe af Borgere, der besidde den Opdragelse, Takt og Conduite, som er fornøden for at udøve Politiforretninger, endog de simpleste.»

Ifølge Morgenstjerne var alle svært fornøyd med konstabelinnretningen: «Det er ikke alene jeg og de andre Embedsmend ved Politiet som have fundet den Tilfredsstillende, men Byens Borgere erklære høit og tydeligt at der aldri har voret anvendt Penge i et bedre Øiemed.» Bræstrup skulle vite at man i Christiania var forundret over at «man ikke i København har grebet [reformforslaget] med begge hender.» Ingen ville glede seg mer enn Morgenstjerne om «man snart vilde indrette et Tidsmessigt og jeg tillader mig at tilføie passende Politie, modsvarende det høie Culturtrin, alt staar for hos dem, nede i Danmark.»⁹⁵²

Dagen etter, den 26. november 1859, skrev Morgenstjerne enda et brev til Bræstrup der han oppsummerte konstabelordningens vesentligste fordeler i fem punkter:

- 1) at der nesten ingen Slagsmaal bliver af i Gaden, fordi de strax komme til, inden Vedkommende ere blivne for hede i Hovedet og imedens de endnu respectere Politiet.
- 2) At Gaderne holdes meget mere rene fordi Huseierne eller deres Drenges strax gjøres opmerksomme paa Urenslighed.

⁹⁵² Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup, 25.11.1859

- 3) At man anholder flere uforligte Personer end før.
- 4) At der heves nu langt skarpere Control med Ild og at dermed brand i Hus bekiempes. Vi have to bestemte Tilfælde, hvor Constablenes Aarvagened have forebygget meget stor Skade, og flere tror det er sandsynligt at saadan vilde have opstaaet.
- 5) Den meget større Anseelse hvori de have blandt Befolkningen, og som gjør at de ubetinget erholde hielp af Borgerne naar saadan fornødiges.⁹⁵³

Bræstrup trengte hjelp i sine forhandlinger med de danske folketingsrepresentantene, og Morgenstiernes brev kunne brukes som bevis for at konstabelinnretningen førte til bedre kontroll, mindre ordensforstyrrelser og fornøyde innbyggere. De to politimestrene gikk for den samme strategien som hadde fungert så godt i Christiania: Å overbevise beslutningstagerne om at konstabelreformen var et nødvendig utviklingsskritt for et sivilisert og fremtidsrettet samfunn.

Det siste brevet fra Morgenstierne til Bræstrup som er bevart, er datert 7. september 1860. Av det fremkommer det at Bræstrup hadde bedt ham sende alle trykte dokumenter angående konstabelreformen i Christiania, og nok en gang benyttet Morgenstierne anledningen til å påpeke alle fordelene ved den nye politiinnretningen. Morgenstierne startet med å forklare at «Mange, og herunder deriblant jeg selv, holdt meget paa den gamle Vægterinstitution, og vi vilde sandsynligvis endnu have havet den, dersom deres egen fremstilling om Constabelinstitutionen for Kiøbenhavn ikke havde oplyst og stemt Mig til fordel for den, selv i en mindre Stad som Christiania.»⁹⁵⁴ Her får vi svar på spørsmålet om hvorfor Morgenstierne ikke etterkom kongens påbud om å planlegge en konstabelreform før i 1858. Først da han hadde lest Bræstrups reformforslag av 1857 hadde Morgenstierne blitt positivt innstilt til den engelske konstabelordningen. Taket være Bræstrups reformforslag hadde han «nu, jeg kan sige det med Sandhed, et Personale, som intet holder tilbage at ønske.» Ifølge politimesteren var også «Byens Borgere ... i høieste grad tilfredse med disse høflige, velopdragne

⁹⁵³ Brev fra Morgenstierne til Bræstrup, 26.11.1859

⁹⁵⁴ Brev fra Morgenstierne til Bræstrup, 07.09.1860

Mennesker, som de til enhver Tid af Døgnet have til Disposition ... Der gives neppe Nogen her i Staden som ikke finder de med Constabelvæsenet forbundne Utgifter vel anvendte.»

Morgenstjerne påpekte at det var viktig å stille strenge krav til de som ble rekruttert til konstabeltjenesten, og for å klare dette måtte man lønne dem så godt at «de saavidt muligt er fri for Peningsorger og for Fristelsen til at supplere den manglende Løn med mindre passende Metoder.» Det var også viktig å sørge for at konstablene fikk en skikkelig uniform, da «Den single Mand setter som du veed megen Priis paa at den er Smuk og hensiktsmessig.» Konstablene var utstyrt med en stokk, som ifølge Morgenstjerne «bringes kun til forsvar, og er dem given mest fordi Constablerne ønske at have noget i haanden og noget at støtte sig til under de lange Marcher.» Morgenstjerne forklarte videre at «En Omstendighet som for mig gjorde det ønskeligt at faae istand en total forandring i Politiororganisationen, var at det var meg umuligt hos det gamle Personale at faae gandske udryddet den gammeldagse og, for en Politiofficiant nesten for nødvendig anseete Brutalitet.» Det engelske systemet hadde gjort det mulig for politimesteren å sørge for den nødvendige kontroll over mannskapet. Morgenstjerne avsluttet sitt brev med å påpeke at han skulle «ønske at de kunde see mine Constabler, ikke for at lære Noget, men for fullstændig at fatte Omfanget af og Udstrekningen af min Tilfredshed.»⁹⁵⁵

Bræstrup og Morgenstjerne lyktes til slutt. Den 11. februar 1863 vedtok det danske folketinget en «lov om Københavns politis omordning», og Bræstrups konstabelreform trådte i kraft 1. juli 1863.⁹⁵⁶ Ifølge Christensen var de skandinaviske konstabelreformene «drevet [frem] af politiets juridisk uddannede ledelse», hvis «gevinster ved reformerne [var] tydelige bag de eksplicitte argumenter for reformerne funderet i borgerretlige og rettsstatlige legitimeringer». Politimestrenes egentlige

⁹⁵⁵ Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup, 07.09.1860

⁹⁵⁶ Christensen 2012

intensjon var ifølge Christensen å skape «et politimæssigt bureaukrati», og dermed sikre «muligheden for at reproducere gamle ledelsesformer ... [og] en langt mere centraliseret politietat».⁹⁵⁷

I Norge var det ikke politiets ledelse som tok initiativ til å innføre den engelske konstabelordningen. Her var det kongen og den liberale pressen som lanserte ideen i 1851, om enn med ulike intensjoner. Kong Oscar ønsket at Christianias politimester skulle planlegge en konstabelreform lignende den som ble innført i Stockholm, og målet var å få på plass et politi som var bedre rustet til å beskytte staten mot revolusjonære krefter. Samtidig lanserte liberale norske avisredaktører ideen om å reformere det norske politiet etter mål av London Metropolitan Police. De var inspirert av reportasjene fra verdensutstillingen i London, og mente at import av Londons konstabelmodell ville underbygge en liberal demokratisk styringspraksis basert på aksept og legitimitet istedenfor en absolutistisk styringspraksis basert på voldsmykt og frykt.

Ifølge Morgenstiernes brev til Bræstrup var det først i 1857 at han lot seg overbevise om den engelske konstabelinnretningens foretreffelighet. Før dette hadde han ment at det var best å beholde den tradisjonelle politi- og vokterordningen. For å imøtekomme behovet for beskyttelse mot politiske og sosiale opprør opprettet han en militær beredskapsordning ala det franske gendarmeri. Han hadde dessuten styrket vokterordningen og utarbeidet instruksjoner for å imøtekomme etterspørselen etter sterkere oppsyn i det offentlige rom. Først da Bræstrup sendte ham sitt reformforslag ble Morgenstierne den viktigste pådriveren for reform. Det var Bræstrups planer og argumenter som sikret Morgenstierne gjennomslag i forhandlingene: «Jeg benyttede Deres egen fremstilling, og jeg maa sige til Dem; hos Christiania Borgerrepræsentanter at den ikke forfeilede som vanlig, men strax slog an.»⁹⁵⁸ Mens Bræstrup var hjernen bak reformforslagets planer og argumenter, var Morgenstierne strategikeren som sørget

⁹⁵⁷ Christensen 2014: 52

⁹⁵⁸ Brev fra Morgenstierne til Bræstrup, 07.09.1860, Danske Rigsarkivet, Københavns Politi, Udtagne sager A. Diverse sager vedr. Omorganisationen af Københavns Politi, A5, Oplysninger om fremmede politiindretninger.

for at forslaget ble til virkelighet. Ingen av dem var særlig opptatt av liberale eller demokratiske prinsipper. For dem var politiet først og fremst den organisasjonen som de hadde ansvar for, enten det var på vegne av konge og regjering eller på vegne av borgerne. Morgenstjerne opponerte ikke mot å bli brukt som spion for konge og regjering, og han tok selv til orde for å opprette et gendarmeri bestående av bevæpnede kavalerister. Kanskje var han tilhenger av regjeringsstyre, eller kanskje var han ikke særlig opptatt av hva slags styringsform politiet representerte. Det var de profesjonelle hensynene som motiverte ham til å kjempe for en konstabelreform. Han ønsket seg en hierarkisk organisasjon bestående av et kompetent mannskap som arbeidet i tråd med instruksjer, og som kunne løse sine oppgaver på mest mulig effektiv måte.

7.4 Konklusjon

Med konstabelreformen ble politi definert som en byråkratisk og profesjonell organisasjon som skulle beskytte statens, borgernes og deres eiendommers sikkerhet. Dette var en langt snevrere politibegripelse enn den Falsen argumenterte for tretti år tidligere, som definerte politiets samfunnsoppdrag som å sørge for «det heles» sikkerhet og velferd. Med konstabelreformen ble politi for første gang etablert som en ordensmakt, en funksjon som tidligere hadde vært ivarettatt av militæret, vektorordningen og borgervæpningen. Morgenstiernes samtidige debattanter i bystyret ville skille mellom statlige og kommunale oppgaver, men politimesteren insisterte på å begripe politiet som «et ensartet organisert Hele». Morgenstiernes politi skulle organiseres etter militærbyråkratiske prinsipper og utøves av profesjonelle aktører.

Morgenstjerne legitimerte det nye politiet med faglige argumenter. Han dokumenterte behovet for reform med statistikk og analyser av sammenhenger mellom ulike samfunnsforhold og ordens- og kriminalitetsproblemer. Målet var å definere den tradisjonelle politiordningen som utdatert og uegnet til å ivareta samtidens og fremtidens behov. I stedetfor måtte man vende blikket mot andre land og lære av andre siviliserte samfunn som hadde implementert «det nye politi». I bystyret fikk han støtte fra Schweigaard og andre som mente man måtte overlate til «den mest kompetente

autoritet», altså politimesteren, å vurdere hva slags type organisasjon og hvilket omfang av ressurser som var best egnet til å møte det moderne samfunns behov.

Argumentasjonen var dominert av teknokratiske og byråkratiske argumenter, og ingen tok til orde for et borgerstyrt politi legitimert i et republikansk styringsideal. Ifølge Seip førte myndighetenes håndtering av Haring, Thrane og arbeiderforeningenes ledere til at republikanisme ble assosiert med revolusjon. De radikale akademikerne og bøndene på Stortinget følte seg truet av arbeidernes politiske agitasjon. De ville ikke bli assosiert med revolusjonære agitatorer og søkte heller samarbeid med regjering og embetsverk.⁹⁵⁹ Med domfellelsen av Thrane var republikanismen blitt stemplet som revolusjonær, og et borgerstyrt politi ble en umulig idé.

Sterk byvekst og økt oppmerksomhet om underklassens levekår satte politiet på en ny type prøve. Politi ble definert som en rettighet som fulgte av plikten til å betale skatt, og med dette fulgte en forventning om at politiet skulle være oppmerksomme, tilgjengelige og effektive. Politiet skulle legge til rette for at borgerne kunne utøve sine friheter under best mulige forhold, og dette betinget at politiet hadde kontroll over det offentlige rom og var i stand til å slå ned på all virksomhet som truet sikkerhet, ro og orden.

Gjennom avisene hadde borgerne blitt gjort kjent med at det fantes et slikt politi, nemlig London Metropolitan Police som effektivt og profesjonelt sørget for at Verdensutstillingen forløp uten problemer i London i 1851. De liberale avisenes redaktører gjorde seg til talsmenn for at det norske politiet hadde noe å lære av Peels New Police, som ved å belage seg på legitimitet og aksept hos borgerne sørget for en effektiv og human polititjeneste. Avisenes liberale aktører var opptatt av de politiske aspekter ved dette politiet. I Londons Metropolitan Police så de et politi som kunne ivareta liberale og demokratiske styringsidealer. De dannet allianse med politimestrene som så en anledning til å etablere et enhetlig, profesjonelt og hierarkisk politi. Med

⁹⁵⁹ Seip 1974: 173-174

konstabelreformene sikret politimestrene seg full kontroll over alle ledd i organisasjonen, og de var ikke lenger avhengige av å måtte søke hjelp hos militæret eller borgervæpningen.

Kan konstabelreformen i Christiania defineres som en hendelse som «moderniserte» det norske politi? Ovenstående analyse viser at konstabelreformen innebar vesentlige endringer av hvordan politi ble begrepet og legitimert, men endringene innebar ikke et definitivt brudd med fortidens politi. Politiet var fortsatt styrt av 1700-tallets politiforordninger, og med dette fulgte et ansvar for en lang rekke oppgaver som handlet om mer enn kontroll og sikkerhet. Morgenstierne og hans liberale støttespillere definerte selv konstabelreformen som et moderniseringstiltak. Fortidens politiorordninger ble definert som utdaterte og usiviliserte, mens konstabelordningen var den eneste løsningen for en moderne sivilisert stat.

8. Politi som kriminalmakt (1859-1866)

Da politireformen trådte i kraft 1. januar 1859, ble Christianias vektorordning erstattet av et konstabelkorps etter modell av Londons New Police. Det skulle ta ytterligere seks år før Bræstrup, med loven av 14. februar 1863 om omorganisering av Københavns politi, fikk gjennomslag for sine reformideer. Politiordningen som ble implementert i København sommeren 1863 var mer omfattende enn den som hadde blitt implementert i Christiania fire år tidligere.

Med politireformen av 1863 ble Københavns politi spesialisert. I henhold til politiinstruksen av 1. juli 1863 skulle politiet deles inn i tre selvstendige inspektorater; Ordenspolitiet (første inspektorat), Opdagelsespolitiet (andet inspektorat) og Sundhedspolitiet (tredje inspektorat). Mens ordenspolitiets konstabler skulle drive forebyggende patruljering, skulle Opdagelsespolitiets betjenter ifølge *Regulativ vedr. Indretning og Bestyrelse af Københavns Politi* datert 12. juni 1863 «særligt give sig af med at efterspore Forbrydelser».⁹⁶⁰ Frederik Strand beskriver opprettelsen av opdagelsespolitiet i 1863 som «et paradigmatisk gjennombrudd inden for efterforskningen i Danmark».⁹⁶¹ Han forklarer at dansk politi riktig nok hadde drevet «ganske omfattende og systematiske, efterforskninger» også før 1863, men påpeker at disse «ikke [fant] sted inden for nogen institutionaliseret ramme».⁹⁶² Med etableringen av opdagelsespolitiet i 1863 ble kriminalpolitifunksjonen definert og institusjonalisert, og etterforskning kunne utvikles som en «praksisvidenskabelig spesialisering».⁹⁶³

Knappe to år etter at Københavns politireform trådte i kraft besluttet den norske regjeringen at det skulle nedsettes en kongelig kommisjon som skulle vurdere reform av Christianias politi. Kommisjonen sendte sin innstilling til departementet sommeren

⁹⁶⁰ Regulativ verd. Indretning og Bestyrelse af Københavns politi af. D. 12. juni 1838, §3.

⁹⁶¹ Strand 2011: 27

⁹⁶² Strand 2011: 27

⁹⁶³ Strand 2011: 28

1865, og departementet utarbeidet et lovforslag som ble behandlet av Stortinget våren 1866. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hva denne reformen gikk ut på, hvem som sto bak, og hva slags interesser, idealer og rasjonaliteter som kom til uttrykk i forhandlingene. Kildematerialet som analyseres består av Stortingsforhandlinger for perioden 1862-1869, med hovedvekt på *Odelstingsproposisjon nr. 10 (1865) Angaaende Omorganisation af Christiania Politi m. M.*,⁹⁶⁴ avisartikler om politi i perioden 1859-1866,⁹⁶⁵ samt diverse underlagsdokumenter tilknyttet omorganiseringen av Christianias politi i 1866.⁹⁶⁶

Kapittelet starter med en analyse av den kongelige kommisjonens innstilling, med vekt på hvordan politi ble definert og legitimert (8.1). Så vender jeg blikket bakover i tid og undersøker om kommisjonsinnstillingen av 1865 kan forstås i lys av erfaringer fra forutgående hendelser og debatter (8.2). Deretter undersøker jeg hvem som var pådrivere for reformen, hvilke interesser de representerte og hva slags politipolitikk og styringsideologi deres standpunkter kan tolkes som uttrykk for (8.3). Kapittelet avsluttes med en oppsummerende drøfting (8.4).

⁹⁶⁴ I perioden 1862-1869 behandlet Stortinget 29 saker som angikk «politi». Utvalget er gjort ved å bruke søkeordene «politi» og «politivæsen» for perioden 1842-1858 i databasen over digitaliserte Stortingsforhandlinger <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>

⁹⁶⁵ Søk etter «politi» for perioden 01.01.1859-31.12.1866 utført i Nasjonalbibliotekets digitale database den 05.07.2017 gir 2182 treff:

<http://www.nb.no/nbsok/search?action=search&searchString=politi&mediatype=aviser¤tHit=1¤tSesamid=&page=0&view=gridView&sortBy=dateAsc&language=&pageSize=15&recordSource=&thumbnailSize=&searchTitle=&removeAllNavigators=false&changeMediatype=false&removeDate=false&customDateFrom=01.01.1859&customDateTo=31.12.1866&dateRange=&imageSearchCriteria.picturedPlace=&imageSearchCriteria.namecreator=&imageSearchCriteria.subjectname=&bookSearchCriteria.authors=&bookSearchCriteria.isbn=&format=Digital+tilgjengelig&bookSearchCriteria.subjectname=&movieSearchCriteria.director=&removeAllNavigators=false&language=>

⁹⁶⁶ Riksarkivet, Justisdepartementet, 2. sivilkontor C - F Sakarkiv ordnet alfabetisk etter emne, 1824-1960 – Christiania politi nr 1 1862-1866 RA/S-1040/F/L0059

8.1 En kongelig kommisjon for omorganisering av Christianias politi

I 1862 ble Morgenstjerne tilsatt som sorenskriver i Lier. Hans etterfølger, Carl Johan Michelet, ble utnevnt som politimester for Christiania den 2. juni og tiltrådte stillingen den 1. august 1863. Michelet overtok en organisasjon bestående av én politiadjutant, fire politifullmektiger, to assistenter, fem skrivere, 15 politibetjenter, én politivaktmester og 63 politikonstabler. Etter bare ni måneder i embetet sendte Michelet et 20 siders brev til stiftamtmanden i Christiania der han anmodet om opprettelse av en kongelig kommisjon for omorganisering og styrking av hovedstadspolitiet.⁹⁶⁷ Stiftamtmand Arntzen videreformidlet politimesterens anmodning til Justis- og politidepartementet, med en påpekning om at en kongelig kommisjon var unødvendig. Stiftamtmanden mente det var bedre at han selv opprettet et utvalg fagkyndige menn som i samarbeid med politimesteren kunne utarbeide et reformforslag, med påfølgende behandling av kommunestyret og departementet.⁹⁶⁸ Departementet valgte imidlertid å etterkomme politimesterens anmodning, og den 10. oktober 1864 ble stiftsoverrettsassessor Marcus Pløen Ingstad, ekspedisjonssekretær i Justisdepartementet Axel Kierulf, stiftsoverrettsassessor August Thomle, smedmester H. Thune og politimester Carl Johan Michelet utnevnt ved kongelig resolusjon som medlemmer av kommisjonen for omorganisering av Christianias politi.⁹⁶⁹

8.1.1 Kommisjonens innstilling

Ti måneder senere, den 8. august 1865, leverte kommisjonen en 40 siders innstilling til kongen.⁹⁷⁰ Innstillingen inneholdt en plan for omorganisering av hovedstadens politi, en anbefaling om utgiftsfordeling mellom stat og kommune, samt et forslag til en lov

⁹⁶⁷ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864

⁹⁶⁸ Brev fra stiftamtmanden i Christiania til Justis- og politidepartementet 16.06.1864

⁹⁶⁹ Resolusjon av 10.10.1864

⁹⁷⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, Angaaende Omorganisation af Christiania Politi m.M., Kommisjonens innstilling 08.08.1865, s. 12-52. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=5&wid=a&psid=DIVL459&pgid=a_0573

som ga kommunen hjemmel til å bestemme vedtekter for politiets arbeid med ordens-, renslighets- og sedelighetssaker.

Kommisjonens vurdering av behovet for en *omorganisering* av Christianiapolitiet resulterte i to anbefalinger. For det første måtte antallet ansatte økes, og for det andre måtte politiet deles inn i to spesialiserte avdelinger. «Ordenspolitiet» skulle ha ansvar for å «forebygge Retsbrud» mens «Opdagelsespolitiet» skulle ha ansvar for å «opdage de Brud, som dog skeep». ⁹⁷¹ *Ordenspolitiet* skulle utgjøre politiets hovedstyrke, og kommisjonen anbefalte å dele det inn i 5 distrikter med hver sin politistasjon og hver «sit særskilte Mandskab, som skal bo i Distriktet og kun undtagelsesviis gjøre Tjeneste udenfor samme.» ⁹⁷² Hver stasjons mannskap skulle ledes av en politibetjent som bodde på politistasjonen, og stasjonen skulle «til enhver Tid saavel Nat som Dag holdes aaben». ⁹⁷³ Politivaktmesteren skulle «oplære, indøve og kontrollere Mandskaberne», og føre tilsyn med uniformene. De fem distriktene skulle samordnes i tre «Overdistrikter» underlagt hver sin politifullmektig, og de tre politifullmektigene skulle ha «Kommandoen over og Kontrollen med» mannskapene og «overopsynet med Ordenens Opretholdelse». ⁹⁷⁴ Over politifullmektigene skulle det være en politiadjutant, som var politimesterens nestkommanderende og øverste sjef for ordenspolitiet.

Kommisjonen anbefalte en «betydelig Forøgelse af den nuværende Patrouillestyrke». Det måtte opprettes 32 «patrouillestationer», hver bestående av 3 konstabler som skulle gå faste «Patrouillerouter» to ganger fire timer i døgnet. ⁹⁷⁵ Patruljeringen måtte tilpasses de faktiske behov avhengig av trafikk, årstid og tid på døgnet, og innsatsen

⁹⁷¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

⁹⁷² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

⁹⁷³ I 1862 hadde kommunen vedtatt at det skulle bygges en ny politistasjon i Møllergata 19, og kommisjonen anbefalte at når dette bygget sto ferdig skulle det fungere som politiets nye «Hovedstation». I tillegg til Sagene og Grønland politistasjon anbefalte kommisjonen opprettelse av ytterligere to stasjoner. Kommisjonen mente at den ene av disse kunne plasseres i den gamle politikammerbygningen ved Rådhuset, mens den andre kunne overta lokalene etter Piperviken skole når denne flyttet over i et nytt skolebygg. Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24.

⁹⁷⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

⁹⁷⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 25

måtte konsentreres «til de Strøg, hvor saadant Opsyn maa ansees for meest nødvendigt».⁹⁷⁶ Antallet patruljestykker var ifølge kommisjonen «temmelig knapt ansat», men den våget ikke sette forslaget høyere «af Hensyn til Omkostningerne».⁹⁷⁷ Det var også behov for økt tilsyn med byens torv, jernbanestasjoner, brygger, dansehus (6 stk), brennevinsutsalg (72 stk), ølskjenkesteder (233 stk), sangerhus (17 stk) og bordeller (10 stk), losjihus (12 stk) teatre (3 stk) og offentlige forlystelsessteder (1).⁹⁷⁸ Da et slikt tilsyn ifølge kommisjonen krevde «en større Duelighed og Dannelse, end man i Almindelighed tør forudsætte hos ordinære Konstabler», anbefalte den etablering av en ny stillingskategori kalt «overkonstabel» som skulle ha ansvar for slikt tilsyn. Den nye stillingskategorien skulle fungere som et karrieretrinn mellom konstabel- og betjentstillinger, og overkonstablene skulle derfor ha «lavere Lønning end Betjentene, men noget høiere end Konstablens».⁹⁷⁹ Inndelingen av konstablene i første og andre klasse skulle videreføres, og avansement fra andre til første klasse skulle tildeles etter ansiennitet. Dette karriereløpet var myntet på «Konstabler, der ikke kunne ansees dygtige til at blive Betjente», mens avansement fra konstabel til overkonstabel skulle tildeles etter dyktighet og var myntet på «Personer, som antages at kunne afgive Betjentemner».⁹⁸⁰ Alt i alt ville det nye ordenspolitiet utgjøre 3 politifullmektiger, 1 politivaktmester, 8 betjenter, 12 overkonstabler og 100 konstabler.

Mens ordenspolitiet skulle forebygge rettsbrudd, skulle *Opdagelsespolitiet* ha ansvar for å oppdage de rettsbrudd som allerede hadde skjedd. Kommisjonen definerte «opdage» som å «opspore og anholde Lovovertrædere og bevirke dem dragne til Ansvar».⁹⁸¹ I tillegg skulle opdagelsespolitiet ha ansvar for «Tilsynet med dimitterede

⁹⁷⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 25

⁹⁷⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 25

⁹⁷⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 26 Kommisjonen viste til at i løpet av foregående år hadde tilsyn med slike steder resultert i 5147 arrestasjoner.

⁹⁷⁹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 26

⁹⁸⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 27-28

⁹⁸¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

Straffanger», da disse ble ansett som særlig disponerte for å begå nye forbrytelser.⁹⁸² Politibetjentene skulle dessuten gjennomføre «Indkvisitioner i de tilstødende Landdistrikter» og «Naborigerne».⁹⁸³ Opdagelsespolitiet skulle ledes av en politifullmektig som hadde åtte politibetjenter under sin kommando, en besetning som ifølge kommisjonen «snarere [var] ... for lavt end for høit ansat».⁹⁸⁴ Opdagelsespolitiet måtte dessuten utstyres med en sekretær, en regnskapsfører og 4 skrivere som skulle ta seg av «Kontorforretningerne».⁹⁸⁵

Politibetjentene ble lønnet dels av en fast gasje og dels av «uvisse Indtegter», som besto av andeler i politiets inntekter fra bøter, salg av hittegoods, avgifter og dusører. I stedet for anbefalte kommisjonen å innføre en fast gasje, for å «undgaa ethvert Skin af den i sig selv saa odiøse Jagt efter Mulkter (...) [som] i høi Grad bidrog til at nedsætte Politiets Anseelse».⁹⁸⁶ Kommisjonens flertall mente at lønnen måtte settes noe høyere enn det betjentene hadde tjent tidligere, da det var «absolut nødvendig, at man for Betjernerne stiller i Udsigt at kunne avancere op til nogenlunde vellønnede Stillinger, idet man derved giver dem en Spore til Flid, Orden og Arbeidsomhed, uden de lettelig ville trættes og skeie ud i deres anstrængende og paa Fristelser altfor rige Kald.»⁹⁸⁷ Mindretallet (ekspedisjonssekretær Kjærulf) mente at politibetjentenes lønn var tilstrekkelig høy for en type stilling som ikke krevde særlig «Fordannelse og Kundskaber».⁹⁸⁸

Kommisjonen påpekte at oppdraget om å vurdere en ny ordning for *utgiftsfordeling mellom stat og kommune* hadde medført «ikke ringe Vanskeligheder».⁹⁸⁹ Ifølge kommisjonens beregninger ville omorganiseringen innebære at utgiftene til

⁹⁸² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 27

⁹⁸³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 27

⁹⁸⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 27

⁹⁸⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 27

⁹⁸⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 30

⁹⁸⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 28

⁹⁸⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 29

⁹⁸⁹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

Christianias politi økte med 64%, fra 20.914 til 34.235 spesidaler. Politiets samfunnsoppdrag var ifølge kommisjonen «i det væsentlige ... et Statsøiemed», og det var staten som «ansætter, gagerer og kontrollerer de Embedsmænd, under hvis Kommando Politistyrken staar.» Samtidig var det slik at «den enkelte Kommune har umiddelbar Interesse i Politiets forsvarlige Ordning, og at en betydelig Deel af Politiets Gjøremaal nærmest og væsentligst skee i Kommunens Tjeneste.»⁹⁹⁰ Kommisjonen konkluderte derfor med at «Stat og Kommune har fælles Interesse i og fælles Forpligtelse til at underholde Politiet.»⁹⁹¹

Utgiftene kunne fordeles i henhold til en «principmæssig Skjelnen» etter «Politiforretningernes Art». Staten burde bære det økonomiske ansvaret for Oppdagelsespolitiet, da dette skulle utføre oppgaver som etter kommisjonens mening måtte anses som «virkelige og udelukkende Statsudgifter».⁹⁹² Ordenspolitiet utførte oppgaver som hovedsakelig tjente kommunale interesser, og derfor burde kommunen bære det fulle økonomiske ansvaret for Ordenspolitiet. Imidlertid måtte man ta hensyn til at Christiania var hovedstad, og at ordenspolitiet derfor var «exceptionelt» belastet på grunn av geografisk omfang, folkemengde, trafikk, statlige innretninger og eiendommer, tilstrømning av fremmede, straffeanstalter og antall forbrytere. Følgelig var det rimelig at staten dekket deler av det Ordenspolitiet kostet, og kommisjonen anbefalte at staten dekket 1/12.⁹⁹³ Denne ordningen ville ifølge kommisjonen «for en længere Fremtid ... vise sig tilstrækkelig».⁹⁹⁴

Endelig skulle kommisjonen vurdere *hvorvidt kommunen skulle få anledning til å vedta regler vedrørende «Ordens, Reenligheds- og Sædelighedspolitiet henhørende*

⁹⁹⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

⁹⁹¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

⁹⁹² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 40

⁹⁹³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 39 Forslaget innebar at statens andel av utgiftene til hovedstadens politi økte fra 18 til 24 %.

⁹⁹⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 41

*Materier.»*⁹⁹⁵ Politiets ansvar for orden, renslighet og sedelighet var regulert i Politianordningen av 12. februar 1745, og bare enkelte av disse bestemmelsene var blitt oppdatert i senere forskrifter. Regelverket var altså over hundre år gammelt og kommisjonen mente at det «ikke lenger kunne svare til de Krav, der med Grund nu kunne gjøres til en saadan Lovgivning».⁹⁹⁶ Kommisjonen fant det ikke hensiktsmessig å anbefale utarbeidelse av «ny Politilovgivning for Christiania eller i videre Omfang», men mente at man heller burde overlate til «Kommunens Formænd og Repræsentanter» å fastsette vedtekter om ro på helligdager, åpningstider for skjenkesteder og andre offentlige forlystelsessteder, renhold av gater og fortau, næringsdrift på torv og andre offentlige plasser, renovasjon, takster for transport, regulering av trafikk, byggevirkosomhet og lignende. Kommisjonen forutsatte at vedtektene ble godkjent ved «Kongelig Approbation».⁹⁹⁷

Når det gjaldt sedelighetsfeltet, viste kommisjonen til at Kriminallovens kap. 18, § 26 forbød prostitusjon og rufferi (hallikvirksomhet), men påpekte at bestemmelsene «aldrig [hadde] været strengt overholdte».⁹⁹⁸ Politiet hadde etablert en praksis der kvinner som «underkaste sig de Regler, der af Sundheds- og Velanstendighedshensyn foreskrives dem, ikke drages til Ansvar for deres Løsagtighed, og at der heller ikke foretages noget mod de Personer, hos hvilke deslige Kvindespersoner have Tilhold.»⁹⁹⁹ Kommisjonen mente at dette måtte anses som en «mislig» situasjon, fordi «hvad Loven ubetinget forbyder, af Politiet betingelsesviis tillades – Noget der skeer med samtlige Autoriteters stiltiende Samtykke».¹⁰⁰⁰ Enten måtte kriminallovens bestemmelser håndheves, eller så måtte den etablerte praksis hjemles i lov. Kommisjonen ville ikke anbefale førstnevnte løsning, da den mente at straffeforfølgelse av prostitusjon ville

⁹⁹⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 41

⁹⁹⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 41

⁹⁹⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 42

⁹⁹⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 43

⁹⁹⁹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 43

¹⁰⁰⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 43

føre til økt og mer skjult virksomhet samt økt spredning av veneriske sykdommer.¹⁰⁰¹ Det viktigste var å sørge for «et stadigt og strengt Lægetilsyn», og kommisjonen anbefalte derfor at man lovhjemlet politiets praksis i kommunale politivedtekter.¹⁰⁰²

Kommisjonen avsluttet sin innstilling med et forslag til en «Lov, indeholdende adskillige Bestemmelser angaaende Politivæsenet i Christiania». Lovforslaget hjemlet kommunestyrets rett til å fastsette politivedtekter, og det bestemte at overtredelse av vedtektene skulle straffes med bøter (§1). Kommunestyret skulle gis rett til å ilegge de «Næringsgrene og Bedrifter, der isærdelshed lægge beslag paa Politiets Opmærksomhed» en fast avgift til bykassen (§2) og det stilte krav til disse næringene om å innhente tillatelse fra politiet (§§3-4). Inntekter fra bøter som tidligere hadde tilfalt politibetjentene skulle i henhold til lovforslagets §5 deles mellom stats- og bykassen, mens bøter for brudd på kommunens politivedtekter i sin helhet skulle tilfalle bykassen (§6).¹⁰⁰³

Kommisjonen sendte sin innstilling til kong Carl den 8. august 1865. I det påfølgende året ble innstillingen vurdert av Christiania bystyre, regjeringen og Stortinget, og det tok et år før et endelig vedtak forelå sommeren 1866. Hva de ulike aktørene mente om kommisjonens innstilling, og i hvilken grad kommisjonen fikk gjennomslag for sine forslag, skal vi komme tilbake til senere (8.3). Før det skal vi se nærmere på hvordan kommisjonen definerte politi.

8.1.2 Begrepsbruken

Kommisjonen definerte politiets samfunnsoppdrag som «at forebygge Lovenes Overtrædelse, at opspore og anholde Lovovertrædere og bevirke dem dragne til Ansvar, samt overhoved at opretholde den offentlige Fred og orden og beskytte Sikkerhed paa Person og Eiendom». ¹⁰⁰⁴ Siste ledd av setningen er identisk med hvordan Morgenstjerne definerte politiets overordnede mål 15 år tidligere. Første ledd

¹⁰⁰¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 43

¹⁰⁰² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 44

¹⁰⁰³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 45

¹⁰⁰⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

av setningen derimot, der det beskrives hvordan politiet skal gå frem for å oppfylle det overordnede målet, skiller seg fra tidligere definisjoner. Mens Morgenstjerne i 1858 definerte politiets fremgangsmåter som å vise «opmerksomhet» på, ha «opsyn» med, «forebygge» og «imødegaa», brukte kommisjonen i 1865 begrepene «forebygge», «opspore», «anholde» og «bevirke dragne til Ansvar» om politiets fremgangsmåter.¹⁰⁰⁵ Vi skal også merke oss at kommisjonen i 1865 benyttet begrepet *lovovertrædelser*, et begrep som omfattet både forbrytelser (regulert av straffeloven) og forseelser (regulert av politilovgivningen). Forskjellene kan tolkes som uttrykk for en utvidelse og spesifisering av politibegrepet.

Til og med 1858 ble politi hovedsakelig definert som en forebyggende og avvergende virksomhet, og dette hang sammen med prinsippet om å skille mellom *justis* og *politi*. Prinsippet ble etablert i andre halvdel av 1600-tallet, og lå til grunn for målet om å etablere en allmen politilov, et mål som ble videreført også etter statsformskiftet i 1814.¹⁰⁰⁶ Falsen videreførdet dette prinsippet i sitt politilovutkast (1828-1830), og forklarte at politiet utelukkende skulle konsentrere seg om å avverge og forhindre «tilkommende» eller «nærværende» onder, mens «allerede passerede Onder ... høre under Justitien.»¹⁰⁰⁷ Politiet skulle forebygge, justisen skulle reagere. Politiets ansvar for forbrytelser skulle ifølge Falsen begrenses til en plikt til å pågripe forbrytere som politiet observerte på fersk gjerning. Politiet skulle deretter overlevere forbryteren til justismyndigheten. Kommisjonen av 1865 fastholdt at politiets viktigste oppgave var å forebygge lovbrudd, men den tilføyde dessuten en beskrivelse av hvordan politiet skulle reagere på lovbrudd som allerede hadde skjedd. Politiet skulle ifølge kommisjonen *overvåke* og *opspore* forbrytere, *anholde* dem og *medvirke* til at de ble stilt til ansvar for kriminallovbrudd. Når lovbrudd hadde skjedd skulle politiet opprette en anmeldelse, gjøre undersøkelser med mål om å oppspore forbryterne, avhøre vitner

¹⁰⁰⁵ Se kapittel 7.1.2

¹⁰⁰⁶ Se kapittel 3 og 4

¹⁰⁰⁷ Se kapittel 5.1.1

og skrive rapporter. Dermed definerte kommisjonen politiet som en *reaktiv* kriminalitetsbekjemper.¹⁰⁰⁸

Med sin spesifisering av politiets reaktive ansvar for begått kriminalitet beveget kommisjonen seg inn på et område som Falsen tretti år tidligere ville definert som justisens domene. Kommisjonen forkastet imidlertid ikke selve prinsippet om et slikt skille. Den tok også til orde for en klarere adskillelse av justis og politi ved å anbefale at ansvaret for å foreta rettsforhør i kriminalsaker burde overføres fra politiet til «særegne Funktionærer» ved en eventuell nyopprettet byrett.¹⁰⁰⁹ Det var uheldig at rettsforhørene ble ivaretatt av politifullmektiger som vanskelig kunne betraktes som en «upartisk Dommer» av de som ble avhørt, forklarte kommisjonen. Enda verre var det at «den i sit Princip lidet heldige Ordning, at Forhørene i Kriminelle Sager ere henlagte under Politiet», medførte «en Sammenblanding af Forretninger, der i sig selv ere lidet forenelige.»¹⁰¹⁰ Justis- og politiforretninger skulle holdes atskilt.

Ved å argumentere for opprettelse av et oppdagelsespoliti, og ved å spesifisere oppdagelsespolitets arbeidsoppgaver, utvidet kommisjonen politibegrepets meningsinnhold inn på et område som tradisjonelt hadde vært forbeholdt justismyndigheten. Men, samtidig tok den altså til orde for å holde justis- og politiforretninger adskilt. Grensen mellom justis og politi skulle justeres og rendyrkes, ikke oppheves. Med oppdagelsespolitiet skulle det skapes et nytt rom der politiet hadde ansvaret for å overvåke, oppspore og anholde kriminalforbrytere. Dette rommet ble

¹⁰⁰⁸ I kapittel 8.2 vil jeg diskutere hvordan og hvorfor dette skjedde.

¹⁰⁰⁹ Ved lov av 17. mars 1866 ble landets første kollegiale byrett opprettet i Christiania. Der skulle justitarius og seks fast ansatt assessorer behandle hovedstadens sivile saker, politisaker og kriminalsaker. Ellefsen 2000: *Bergen byrett : med hundre års erfaring i et nytt årtusen*: 28

¹⁰¹⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 23. Ifølge Schwigaard skulle forhør i hovedregelen opptas av underrettens dommere, «undtagen I de Kjøbstæder hvis Politivæsen er afsondret fra Byfogdembedet. Thi i disse udføres den foreløbige Undersøgelse ogsaa af Criminalsager sædvanligen ved Politikammeret», en ordning som ble hjemlet ved lov av 6. september 1845. Schwigaard påpekte dessuten at det var opp til politiet å «Opspore Forbrydelser», og at dommeren skulle forholde seg «uvirksom» inntil han eventuelt mottok en klage eller en anmeldelse fra politiet. Først da kunne dommeren beslutte at det skulle foretas forhør. Dersom noen var blitt pågrepet eller fengslet skulle de forhøres innen 24 timer, eller så snart som mulig. Forhøret skulle opptas i påhør av en sittende rett med det påkrevde antall rettsvitner og lagrettemenn tilstede, og forhøret skulle protokollføres av en rettskriver (som ofte var en politibetjent) Schwigaard 1858

plassert mellom ordenspolitiets forebyggende oppgaver på den ene siden, og justismyndighetens inkvisitoriske og dømmende oppgaver på den andre.

Kommisjonen av 1865 omtalte politiet konsekvent som en *organisasjon*. Med samme militærbyråkratiske språk som Morgenstjerne introduserte med sitt reformforslag i 1858, beskrev kommisjonen politiet som et gjennomstrukturert og hierarkisk system. Kommisjonen ville ha mer av det samme, og argumenterte for å utvikle et enda mer finmasket hierarki ved innføring av en rekke nye organisatoriske kategorier. Christiania skulle deles inn i fem *politidistrikter*, og hvert av distriktene skulle deles inn i *patruljestasjoner* bemannet av konstabler som patruljerte faste *ruter*. Kommisjonen ville også ha flere stillingskategorier, og anbefalte opprettelse av graden *overkonstabel* som skulle plasseres hierarkisk mellom konstabel og betjent. Kommisjonen vurderte dessuten muligheten for etablering av en «*reserve- eller Aspirantklasse ... (som) i ekstraordinære Tilfælde kunde anvendes*». ¹⁰¹¹ Målet var å gjøre polityrket enda mer attraktivt gjennom å sikre de ansatte muligheten for et livslangt karriereløp: «[D]en forbedrede Udsigt til *Avancement*, som vil blive en Følge af den nye Ordning, vil bevæge duelige Folk til at gaa ind som Konstabler». ¹⁰¹² Også blant politiembetsmennene ville kommisjonen innføre flere stillingsnivåer, og den anbefalte å opprette tre *politifullmektigstillinger* som skulle ha ansvaret for hvert sitt *overdistrikt*. Målet var å sikre «en mere speciel Ledelse af Mænd med en høiere Dannelse», fordi dette ville «virke gavnligt paa den underordnede Betjening og hæve denne» samt «danne et Forbindelsesled med den bedre Deel af Befolkningen ... [som] vil bidrage til at give Politiet den rette Stilling i Opinionen.» ¹⁰¹³

Kommisjonen nøyde seg imidlertid ikke med dette. Den forklarte at «[h]ovedfeilen ved den nuværende Organisation ... er dens fuldkomne Mangel paa Udsondring af de

¹⁰¹¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 25. Min kursivering.

¹⁰¹² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 27. Min kursivering.

¹⁰¹³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 26

forskjellige Forretningsbrancher». ¹⁰¹⁴ Ikke bare personellet og det geografiske området, men også politiets oppgaver måtte sorteres og deles inn i overordnede og underordnede kategorier. Med begrepet *forretningsbransje* signaliserte kommisjonen at politiorganisasjonen kunne deles inn i ulike avdelinger avhengig av hva slags type oppgaver politiet hadde ansvar for. ¹⁰¹⁵ Kommisjonen argumenterte for at politiets samfunnsoppdrag kunne deles inn i to hovedtyper oppgaver; i en forebyggende ordensvirksomhet og i en reaktiv oppdagelsesvirksomhet. Sorteringen av samfunnsoppdraget i to hovedtyper politioppgaver skulle igjen legges til grunn for en organisatorisk inndeling av politiet i to *avdelinger* som måtte utstyres med «hver ... sit Personale og sin Tjenesteorden». ¹⁰¹⁶ Ifølge kommisjonen måtte «hver af disse Etater ... have sin specielle Ledning, for at samtlige Kræfter skulle kunne disponeres paa den fordeelagtigste Maade og samtlige Funktionærer være underkastede den behørige Kontrol». ¹⁰¹⁷

Kommisjonen videreførte deler av den politibegripelse som ble introdusert med Morgenstjernes konstabelreformforslag i 1858. Den videreførte definisjonen av politi som en hierarkisk organisasjon, en definisjon som hadde sitt opphav i Morgenstjernes fortolkning av «det engelske system». Kommisjonen ville videreutvikle dette systemet gjennom ytterligere sortering og utbygging av hierarkisk ordnede kategorier. Personalet skulle deles inn i enda flere stillingskategorier, og byens geografiske rom skulle deles inn i overdistrikter, distrikter, stasjoner og patruljeruter underlagt nøye kontroll av dedikert personell. Alt dette representerte mer av samme type organisasjonsforståelse som Morgenstjerne hadde introdusert.

¹⁰¹⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 23

¹⁰¹⁵ Ordet bransje hadde fransk opprinnelse og betød en gren eller del av noe, og ble blant annet brukt for å beskrive en del av en militær organisasjon. Bokmålsordboka http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=bransje&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=begge «Forretning» hadde sin opprinnelse i verbet «å forrette», som betød å gjøre noe rett eller å bringe noe i orden, og en forretning kunne derfor forstås som en type handling eller type virksomhet. Bokmålsordboka http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=forretning&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=be

¹⁰¹⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

¹⁰¹⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

Med kommisjonens innstilling ble politibegrepet også gitt et nytt innhold. Mens Morgenstierne i 1858 beskrev politiet som en rendyrket proaktiv aktør, definerte kommisjonen politiet anno 1865 som en *både reaktiv og proaktiv* aktør. Med utsondringen av kriminalitetsoppdagelse som et selvstendig oppgavefelt, ble politiet definert som en kriminalmakt mellom ordensfunksjonen på den ene siden og justismyndighetene på den andre. Mens Morgenstierne i 1858 hadde vært opptatt av å etablere politi som «et ensartet organisert Hele», argumenterte Michelet og hans kommisjonskolleger for å dele organisasjonen inn i «forretningsbrancher». Likevel brøt ikke kommisjonen helt med Morgenstiernes prinsipp om én samlet politiorganisasjon. Den påpekte at de to avdelingene sto «i et gjensidigt Afhængighedsforhold» og at «[j]o sterkere man organiserer Ordenspolitiet, desto sparsommere kan man være med Opdagelsespolitiet og omvendt».¹⁰¹⁸ Som sjef for hele politiet var det opp til politimesteren å sørge for at de to avdelingene bidro til at politiet samlet sett oppfylte sitt samfunnsoppdrag.

I det følgende skal vi se nærmere på hva slags argumenter kommisjonen tok i bruk for å legitimere sine reformforslag.

8.1.3 Argumentene

Konstabelreformen ble legitimert med argumenter om at politiet ikke var tilpasset samtidens behov. Med henvisninger til statistikk over vekst i innbyggerantall og en økning i politiets forretninger overbeviste politimester Morgenstierne kommunestyret om at det var behov for å erstatte vektorordningen med et mer tidsriktig politi etter modell av Londons Metropolitan Police. Etter omfattende forhandlinger og lobbyvirksomhet fikk Morgenstierne til slutt innfridd alle sine krav, og ifølge brevene han sendte til Bræstrup var både han, de ansatte, innbyggerne og myndighetene svært fornøyd med den nye ordningen.¹⁰¹⁹ Bare seks år senere argumenterte imidlertid hans

¹⁰¹⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

¹⁰¹⁹ Se kapittel 7.3.2

etterfølger Michelet og de andre medlemmene av den kongelige kommisjonen at «det Tidspunkt nu er kommet, at man ikke blot maa forøge Politiets Styrke, men ogsaa foretage temmelig gjennemgribende Forandringer i dets Organisation».¹⁰²⁰

Et av kommisjonens hovedargumenter var at Christiania hadde opplevd en ekstrem vekst i perioden 1859-1865: «Forholdene i Hovedstaden [har] siden den Tid [1859] ... antaget saadanne Dimensioner, at de nu stille langt større Krav til Politiet, end dette med den nu havende Styrke og den nu havende Ordning vil være istand til at kunne tilfredsstille.¹⁰²¹ *Innbyggerantallet* hadde ifølge kommisjonen økt fra cirka førti tusen i 1859 til et sted mellom seksti og sytti tusen i 1865 (medregnet forstedene), og dette innebar en økning på tre til fire tusen personer per år. Kommisjonen påpekte at «[a]llerede selve Proportionen til Folkemængden vilde ... tilsige en ikke ubetydelig Forøgelse i Politistyrken», men politiet hadde kun fått tre ekstra konstabelstillinger siden 1859.¹⁰²² Enda viktigere enn misforholdet mellom innbyggere og politi var «de nye Industrigrene og den nye Trafik, som de større Forholde have fremkaldt». *Industri- og trafikkveksten* medførte ifølge kommisjonen «Ulemper og Forviklinger, som tidligere vare aldeles ukjendte, og kræve et Tilsyn, hvorom der forhen ikke kunde være Tale.»¹⁰²³

Politiet trengte flere ansatte for å løse stadig flere oppgaver, men dette lot seg ikke ordne med mindre man avklarte *utgiftsfordelingen* mellom stat og kommune. I en ni siders «[f]remstilling af Christiania Politivæsen, saaledes som dette i tidernes Løb har udviklet sig» beskrev kommisjonen hvordan Christianiapolitiet hadde vært organisert, hvor mange ansatte det hadde hatt i ulike stillinger, og hvordan stillingene hadde vært finansiert gjennom de siste drøye hundre årene.¹⁰²⁴ Kommisjonen mente at spørsmålet

¹⁰²⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹⁰²¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹⁰²² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21 De tre konstabelstillingene ble innvilget ved et vedtak i Christiania kommunestyre den 16. desember 1863.

¹⁰²³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹⁰²⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 12

om politiets finansiering aldri hadde blitt tilfredsstillende løst. Den forklarte at etter at Stortinget «forkastet» lovforslagene om full statlig finansiering i 1839 og 1842, hadde Stortingets praksis vært at «Løn til Betjentene altid skulde udredes af Kommunerne, men at løn til Embedsmændene skulde udredes af Staten».¹⁰²⁵ Men, denne praksisen var ifølge kommisjonen ingen hensiktsmessig løsning: «[S]iden 1842 har ogsaa Uleiligheden af, at intet erkjendt og fast Princip bestod ... ladet sig føle med stedse voxende Styrke, indtil de senere Aar denne Usikkerhed og den deraf følgende Mislighed har antaget saadanne Dimensioner, at den omtrent truer med at standse Politiets Udvikling og Virksomhed».¹⁰²⁶ Kommisjonen oppfattet situasjonen som prekær. «Nødvædighedens stærke Krav» tilsa «at en blivende Ordning tilveiebringes, for at ikke Tilstanden skal blive saa slet, at Hovedstadspolitiet reent ud bliver sat ud af Stand til at løse sin Opgave.»¹⁰²⁷

Heller ikke *politilovgivningen* innfridde tidens krav. Politiforordningen av 1745 bar ifølge kommisjonen preg av at den som «en Følge af den Tids herskende Anskuelse» gikk alt for langt i å la «den styrende Magt» regulere «de meest private Forholde». For eksempel påla den politiet å kontrollere folks moralske og religiøse livsførsel, og slike bestemmelser var ifølge kommisjonen «lidet tidssvarende» og «antiqverede».¹⁰²⁸ Politilovgivningen var dessuten «ufuldstændig». Den var ikke tilpasset de samferdselsutfordringer som hadde oppstått som følge av at Christiania var blitt en hovedstad og en universitetsby preget av sterk innbyggervækst, industriutbygging og et økt geografisk omfang. Kommisjonen mente at den «almindelige Samfærsel ... ikke lade sig indtvinge under de gjældende Politiforskrifter», og at politiet manglet de lovhjemler som måtte til for å kunne drive en «heldig Virksomhed».¹⁰²⁹

¹⁰²⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 18

¹⁰²⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 37

¹⁰²⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 37

¹⁰²⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 41

¹⁰²⁹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 41

Kommisjonen ville ikke gjenoppta kampen for en riksdekkende politilov. Den henviste til Stortingets avvisning av lovforslagene om statlig politifinansiering i 1839 og 1842, og mente at «der ingensomhelst Sandsynlighed er for, at et Forslag i den Retning vilde vinde Storthingets Bifald.»¹⁰³⁰ I stedet for mente kommisjonen at «vægtige Grunde tale for, at der bør overlades Kommunebestyrelsen, gennem saakaldte Vedtægter» å sørge for en oppdatert politilovgivning.¹⁰³¹ Ordens-, renslighets- og sedelighetsforhold var ifølge kommisjonen først og fremst av kommunal interesse, og det var derfor bare rett og rimelig at kommunen fikk bestemme hvilke regler som skulle gjelde. En annen «vægtig Grund» var at det var de folkevalgte kommunerepresentanter som satt med «størst mulig Sagkundskab», og derfor var de best kvalifisert til å beslutte hvilke regler som skulle gjelde. For det tredje ville «de Bestemmelser, som paa denne Maade maatte fattes, langt lettere ... finde Indgang hos Almeenheten». Kommunale vedtekter ville ha større legitimitet fordi innbyggerne ville ha tillit til at «de Mænd, som [innbyggerne] selv har valgt til at bestyre dens Anliggender» fattet vedtak som var i bysamfunnets interesse. Legitimiteten ville legge til rette for at innbyggerne «i høiere Grad end ellers ... støtte Politiet i dets Bestræbelser for at overholde Bestemmelserne».¹⁰³² Anbefalingen om å gi kommunen rett til å fastsette vedtekter på ordensfeltet ble altså legitimert med argumenter om sakkyndighet, hensiktsmessighet og legitimitet. Legitimitetsargumentet kan leses som uttrykk for et demokratisk ideal om et politi som baserte sin myndighetsutøvelse på innbyggernes tillit og samtykke, et ideal som opprinnelig ble lansert med det engelske New Police og prinsippet om «policing by consent».

Kommisjonen anerkjente at konstabelreformen hadde gitt «et mere paalideligt, brugbart og virksomt Personale», noe som innebar «et væsentligt Skridt fremad til et ordnet Dagopsyn». Men, for kommisjonen var konstabelreformen «kun en halv

¹⁰³⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

¹⁰³¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 42

¹⁰³² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 42

Forholdsregel», da den «ikke blev ledsaget af en mere gennemgribende Systemforandring».¹⁰³³ Det var ikke tilstrekkelig å øke antallet politiansatte, sikre langsiktig finansiering og oppdatere lovverket, politiet måtte også *omorganiseres*. Kravet om omorganisering ble begrunnet med behov for *effektivisering* og *spesialisering*. Politiet var ikke effektive nok i sin oppgaveløsning, mente kommisjonen, og viste til at tyverier i økende grad «forblive uopdagede». Antallet anmeldte tyverier hadde ifølge kommisjonen holdt seg relativt stabilt fra 1862 (1344 anmeldte forhold) til 1864 (1381 anmeldte forhold), mens antallet forhør i tyverisaker hadde sunket fra 718 i 1862 til 491 i 1864.¹⁰³⁴ Politiet måtte effektiviseres, og kuren som kommisjonen anbefalte var en spesialisert inndeling i et ordens- og opdagelsespoliti. Ulike arbeidsoppgaver krevde ulike egenskaper, påpekte kommisjonen: «At en Mand kan være i Besiddelse af de fornødne Egenskaber for at være en udmærket Funktionær ved Ordenspolitiet, og paa samme Tid være lidet skikket som opdagelsesbetjent eller kontormand og omvendt, lader sig neppe benægte.»¹⁰³⁵ En spesialisert organisering var ifølge kommisjonen i tråd med «den almindelige Lære om Hensigtsmæssigheden af Arbeidets Fordeling».¹⁰³⁶

Hvis vi sammenligner kommisjonens argumenter i 1865 med Morgenstiernes argumenter i 1858, finner vi en særlig interessant forskjell. Morgenstiernes hovedargument for å reformere hovedstadens politi i 1858 var at man måtte gjøre som andre siviliserte europeiske stater og innføre det engelske politisystem. I hans forhandlinger med kommunestyrets representanter var det nettopp argumentet om å innføre et «System, der overalt har viist sig fortrinligt og derfor har fundet Efterlignere i de fleste større Stæder», som fikk gehør.¹⁰³⁷ Det er ingen tvil om at det var det samme engelske systemet som kommisjonen av 1865 ville videreutvikle, men de brukte ikke

¹⁰³³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹⁰³⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 38

¹⁰³⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

¹⁰³⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹⁰³⁷ Se kapittel 7.1.3

det engelske forbildet som et argument. Ei heller legitimerte de sitt reformforslag med henvisning til andre lands politiordninger. I innstillingens innledning forklarte kommisjonen at politimester Michelet, som et ledd i kommisjonens arbeid, hadde «foretaget en Reise til Stockholm og Kjøbenhavn for at gjøre sig nærmere bekjendt med Ordningen af Politianliggendeerne i disse Byer».¹⁰³⁸ Kommisjonen hadde utvilsomt lånt mange ideer og løsninger fra den danske politireformen av 1863. Likevel slo kommisjonen fast at den «under udarbeidelsen af denne Plan mere har ladet sig lede af Hensynet til her vundne Erfaringer og den Bedømmelse, som en samvittighedsfuld Granskning af de hærværende Forholde medførte, end af Hensynet til udenlandske Mønstre.»¹⁰³⁹ Kommisjonen anerkjente at man visstnok «kunne hente nogen Veiledning» fra «fremmede Politiinstitutioner», men forklarte at det hadde «viist sig, at Forholdene selv paa disse Steder ere altfor forskjellige fra vore egne til at tillade nogen videre Parallelliceren».¹⁰⁴⁰ Kommisjonens forslag til tiltak var i stor grad overensstemmende med de tiltak som hadde blitt innført i København to år tidligere, men likevel var kommisjonen opptatt av å formidle at den først og fremst hadde basert seg på egne vurderinger av lokale forhold.

Kommisjonens argumenter kan oppsummeres slik: Politiets organisasjon og lovgivning var ikke tilpasset de *rådende lokale forhold*. Det var behov for et politi som hadde et *tilstrekkelig antall kvalifiserte ansatte* og som var organisert for mest mulig *effektiv* håndheving av et *tidsriktig og hensiktsmessig* lovverk i *samforståelse* med byens innbyggere. Hva hadde skjedd siden forrige reform som kan bidra til å forklare kommisjonens krav om reform?

¹⁰³⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 12

¹⁰³⁹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 22

¹⁰⁴⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 23

8.2 Tilbakeblikk (1859-1866)

Mens Københavns politi fikk innført konstabelordning og spesialisert arbeidsdeling i én og samme reform sommeren 1863, skjedde det samme i to separate reformer i Christiania. På tross av at konstabelreformen i 1859 og spesialiseringsreformen i 1866 foregikk med seks års mellomrom, har de to reformene gjerne blitt behandlet som én sammenhengende reform i den politihistoriske litteraturen. Konstabelreformen i 1859 har blitt definert som det moderne politis gjennombrudd, mens reformen i 1866 har blitt utelatt eller behandlet som en forlenget del av konstabelreformen. For eksempel blander Næshagen de to reformene sammen når han skriver at reformen i 1859 ga Christiania «et politikorps med vel nitti mann», og at «[m]ed denne utvidelsen fulgte en indre reorganisering ved at etterforskning (opdagelse) ble skilt ut som en egen avdeling samtidig som ordenstjenesten ble desentralisert til lokale politistasjoner.»¹⁰⁴¹ Også svenske og danske politihistorikere viser til konstabelreformen i Christiania i 1859 som tidspunktet da norsk politi ble «modernisert». Furuhaugen skriver at «Köpenhamn och Oslo reformerade polisen ungefär samtidigt och på ett liknande sätt», mens Christensen slår fast at «i Skandinavien reformeredes politiet efter engelsk forbillede med reformen i Stockholm i 1850, Oslo i 1858 og endelig København i 1863.»¹⁰⁴²

Etter å ha beskrevet gjennomføringen av konstabelreformen i 1859, forklarer Valen-Sendstad at «[s]å viktig som reformen av 1859 enn hadde vært, hadde den likevel ikke løst alle problemene. Under presset av den utvikling som fant sted i årene umiddelbart etter, kom flere og flere til å betrakte konstabel-reformen som en halv forholdsregel. Det var bare i det ytre en hadde fått et moderne politi.»¹⁰⁴³ Når reformen av 1866 fremstilles som en nødvendig fullføring av en reform som ble påbegynt i 1859, utviskes forskjellene mellom hvordan reformforslagene ble formulert og legitimert i 1858

¹⁰⁴¹ Næshagen 1999: *Fra selvtekt til demokratisk politi*: 155 Se også Larsson & Gundhus 2007: 15

¹⁰⁴² Christensen 2012: 51

¹⁰⁴³ Valen-Sendstad 1953: 193

versus i 1865. Vi må behandle de to reformene som to separate hendelser, og vi må holde muligheten åpen for at de representerte ulike begripelser, interesser og rasjonaliteter. En slik tilnærming forutsetter at vi ikke tar kommisjonens virkelighetsbeskrivelse og argumenter for gitt, og at vi undersøker om det kan ha vært andre faktorer enn de kommisjonen selv fremhevet som kan bidra til å kaste lys over reformkravet. Vi kan starte med å undersøke hvorvidt hovedstaden hadde endret seg så drastisk fra 1859 til 1865 som kommisjonen hevdet, og på hvilke måter dette utfordret politiet.

8.2.1 Christianiapolitiet i en særstilling?

Ifølge kommisjonen for omorganisering av Christianias politi hadde hovedstaden opplevd en drastisk vekst når det gjaldt innbyggerantall, industri og trafikk i perioden 1859-1865, og veksten hadde gitt politiet nye og store utfordringer som det ikke hadde ressurser til å mestre.¹⁰⁴⁴ Ingen annen norsk by hadde gjennomgått en lignende utvikling hevdet kommisjonen, og følgelig sto Christiania i en særstilling når det gjaldt art og omfang av politiopp-gaver. Hva sier historieforskningen om hovedstadens utvikling i samme tidsperiode?

Det er bred enighet om at alle norske byer opplevde stor vekst på 1850- og 60-tallet, og at forstadsutvikling var et allment fenomen.¹⁰⁴⁵ Mellom 1845 og 1875 ble innbyggertallet i norske bykommuner fordoblet, og folketallet i byenes forsteder ble tredoblet.¹⁰⁴⁶ Ifølge Myhre kan man imidlertid «ikke behandle norsk byhistorie i disse generasjonene, verken statistisk eller på annen måte, uten at hovedstaden teller spesielt tungt.»¹⁰⁴⁷ I perioden 1840-1880 utviklet Christiania seg til å bli en storby som dominerte økonomisk, politisk og kulturelt. Som hovedstad tiltrakk byen seg folk til bygging og drift av statsadministrasjonen, og byens gunstige beliggenhet gjorde den til

¹⁰⁴⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹⁰⁴⁵ Myhre 2006: *Den eksplosive byutviklingen 1830-1920*, Supphellen 2000: *Norsk byhistorie - tid for syntese?*

¹⁰⁴⁶ Myhre 1990: 202

¹⁰⁴⁷ Myhre 2006: 337

et stadig viktigere økonomisk senter. Politiske og kapitalistiske interessenter sørget for en administrativ og økonomisk sentralisering, som igjen stimulerte til en organisatorisk og kulturell sentralisering.¹⁰⁴⁸ Dette førte til at andre norske byer opplevde «en økende underordning under Christiania», en opplevelse som blant annet kom til uttrykk gjennom klager på «Centralisationen».¹⁰⁴⁹

Med en innbyggervekst på over 4 % hvert år i perioden 1855-1880 utmerket Christiania seg, ikke bare i norsk, men også i europeisk sammenheng.¹⁰⁵⁰ Den enorme veksten skyldtes ifølge Hellerud dels fødselsoverskudd, og dels at langt flere flyttet inn enn ut av byen.¹⁰⁵¹ Det var først og fremst håpet om å finne seg arbeid som lokket folk til hovedstaden. Innflytterne livnærte seg hovedsakelig som tjenestefolk, håndverkere og dagarbeidere, og etter hvert i økende grad som industriarbeidere. På 1850- og 60-tallet ble det etablert fabrikker langs Akerselva og i havneområdene, men det var først fra 1870-årene at industriutbyggingen skjøt virkelig fart og at industriarbeid ble et dominerende yrke.¹⁰⁵² Fordi tilbudet av arbeidskraft som regel overgikk etterspørselen, var arbeidsledighet et tilbakevendende problem.¹⁰⁵³

Mange skaffet seg arbeid gjennom slekt eller bekjente før de bestemte seg for å flytte, men stadig flere flyttet til Christiania uten å ha skaffet seg arbeid eller husvære først. Husvære var en konstant mangelvare. Murtvengen (kravet om at alle nybygg innenfor bygrensen skulle oppføres i mur) førte til at spekulanter på jakt etter lavest mulig kostnader bygget utenfor bygrensen.¹⁰⁵⁴ Det var hovedsakelig folk fra borgerskapet og funksjonærstanden som hadde råd til å bo i de nye store leiegårdene som ble oppført

¹⁰⁴⁸ Myhre 2006: 337

¹⁰⁴⁹ Myhre 2006: 337-338 Myhre 1990: 237

¹⁰⁵⁰ Myhre 2006: 336-337

¹⁰⁵¹ I 1856 var over 70 % av innbyggere i alderen mellom 20 og 44 år født utenfor Christiania. Hellerud, Messel, Brenna & Tønnesen 2000: *Oslo : tusen års historie*: 168

¹⁰⁵² I 1860 var det tilsammen 3900 industriarbeidere i Christiania og Aker kommune, og 15 år senere hadde antallet økt til 10000. Myhre 1990: 258

¹⁰⁵³ Myhre 1990: 212

¹⁰⁵⁴ Myhre 2006: 341

innenfor bygrensen, mens arbeiderne stuet seg sammen i trange rom i forstedenes trehusbebyggelse.¹⁰⁵⁵ Utvidelsen av bygrensen i 1859 forhindret ikke ytterligere utbygging utenfor bygrensen, og nord og øst for sentrum ble det etablert stadig nye forsteder.¹⁰⁵⁶ En kommunal folketelling avholdt 31. desember 1863 viste at det var 55125 innbyggere innenfor Christianias bygrense, mens en statlig folketelling i 1865 dokumenterte at ytterligere 10000 bodde i forstedene.¹⁰⁵⁷ I perioden 1859-65 økte innbyggertallet spesielt mye, med en gjennomsnittlig vekst på 4,5% hvert år.¹⁰⁵⁸ En byplanleggingslov som hadde blitt vedtatt i 1827 måtte stadig revideres, og det var nedsatt en reguleringskommisjon som skulle påse at nybygg ikke var trafikk- eller brannfarlige, men utover dette var byutvidelsen preget av lite planmessighet og kontroll.¹⁰⁵⁹ Ifølge Myhre skyldtes mangelen på kontroll «tidens liberalistiske klima», definert av et borgerskap og en embetsstand som beskyttet eiendomsrettens frie utøvelse.¹⁰⁶⁰

Den planløse byutvidelsen førte til et ineffektivt og overbelastet veinett. Folk beveget seg hovedsakelig til fots inne i byen, mens langveisfarende brukte hest og kjerre, jernbane (fra 1854) og båt til og fra byen. Liberalisering av handelslovgivningen førte til en årlig dobling av antallet som fikk utstedt handelsborgerskap i perioden 1857-1866, vareomsetningen ble stadig mer spesialisert, og antallet bevertnings- og forlystelsessteder økte.¹⁰⁶¹ Byen ble et økonomisk sentrum som tiltrakk seg besøkende, og en omfattende utbygging av kommunikasjonsnettet fra midten av 1850-tallet førte til en kraftig økning i reisende inn og ut av hovedstaden.¹⁰⁶²

Kommisjonens oppfatning av at Christiania var i en særstilling understøttes av Myhres og Helleruds beskrivelser. Ifølge kommisjonen førte den ekstreme veksten til at politiet

¹⁰⁵⁵ Hellerud, Messel, Brenna & Tønnesen 2000: 171

¹⁰⁵⁶ Myhre 1990: 181-182

¹⁰⁵⁷ Myhre 1990: 204

¹⁰⁵⁸ Myhre 1990: 204-205

¹⁰⁵⁹ Bygningsforskriften ble revidert i 1833, 1842, 1848, 1858, 1860 og 1863. Myhre 2006: 340-341

¹⁰⁶⁰ Myhre 2006: 360 Myhre 1990: 185-187

¹⁰⁶¹ Myhre 1990: 245

¹⁰⁶² Myhre 1990: 239

ikke klarte å ivareta sitt samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte. Byhistorikerne skriver lite om hvordan veksten utfordret politiet, og reformene i 1859 og 1866 blir knapt nevnt. Hellerud konstaterer at «Politi og brannvesen i tiårene etter 1850 [ble] omorganisert og styrket for å møte utfordringene fra den voksende byen», uten å forklare hvordan byveksten utfordret politiet. Myhre forklarer at etableringen av stadig nye forsteder førte til behov for nye politistasjoner, og at utgiftene til politi- og fengselsvesen steg med hundre prosent fra 1866 til 1867.¹⁰⁶³

I brevet som Michelet sendte til stiftamtmanden i Christiania i april 1864, beskriver politimesteren de konkrete utfordringer politiet sto overfor.¹⁰⁶⁴ Ifølge Michelet var det særlig den geografiske veksten som utfordret politiet. Ettersom det geografiske byområdet ble stadig mer vidstrakt, ble det stadig vanskeligere å sikre kontinuerlig oppsyn med alle de områder der innbyggerne forventet politioppsyn:

Hermed er dog at mærke, at der langs Byens Grænser paa Landets Grund har reist sig stærkt bebyggede Forstæder, der daglig sende deres Befolkning ind i Byen. Denne Befolkning, der lavt ansat kan anslaaes til 6 á 8000 Individuer, lægger stærkt beslag paa Politiets Opmærksomhed og maa, naar der er Spørgsmaal om den Folkemængde, der staar under Christianiapolitiets Control, nødvendigviis medregnes.¹⁰⁶⁵

Konstabelordningens formål var å underlegge hele byen overvåkning av et patruljerende konstabelkorps, men det var ifølge Michelet grenser for hvor langt en konstabel kunne patruljere:

Byens Fladeindhold udgjør 24,111,770 Alen = 10,000 Maal = 1/3 norsk Miil, og dens Omkreds 33,0000 løbende Alen eller 1 5/6 norsk Miil. Den samlede Længde af dens Veie og Gader er ca. 5 ½ norsk Miil. Fordeelt paa den patruillerende Styrke vilde

¹⁰⁶³ Myhre 1990: 251

¹⁰⁶⁴ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864 Riksarkivet, Justisdepartementet, 2. sivilkontor C - F Sakarkiv ordnet alfabetisk etter emne, 1824-1960 – Christiania politi nr 1 1862-1866 RA/S-1040/F/L0059

¹⁰⁶⁵ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 8

altsaa hver patrouillerende Constabel faae en Ration, hvis Længde om Dagen vilde udgjøre 7,071 Alen og om Natten respective 2,750 Alen og 4,125 Alen. (...) Umuligheden af at passere saa lange stationer har naturligviis tvunget Politiet til at indskrænke Opsynet til de Strøg, som dette ansees for meest paatrængende nødvendigt, og Klager over manglende Politiopsyn indløbe derfor fra alle Kanter.¹⁰⁶⁶

Veksten i næringsvirksomhet og utbyggingen av kommunikasjonsmidler gjorde at stadig flere mennesker reiste til og fra byen for å utføre ulike ærender. Ifølge Michelet krevde dette økt politiinnsats ved byens innfartsårer:

Den Omstændighed, at der mellem den egentlige bebyggede Bye og de Huusrækker, som have reist sig langs bygrænsen ligger store næsten ubebyggede Strækninger med stærkt befærdede Veie, bidrager i Høi Grad til at forøge Vanskelighederne for Politiet; thi paa samme Tid, som de tæt bebyggede districter synes at have billigt Krav paa et nogenlunde tilstrækkeligt Politiopsyn, kan det ikke nægttes, at dette, om muligt, er endnu mere nødvendigt i de ubeboede Strøg, hvor der er stor Færdsel.¹⁰⁶⁷

De stadig bedre jernbane-, båt- og veiforbindelsene mellom Christiania og andre norske og utenlandske byer, førte til at folk kunne bevege seg lettere og raskere på tvers av kommune- og landegrenser. Politimester Michelet var særlig bekymret for at forbrytere som opererte i byens utkantstrøk skulle unnslippe:

... for ildesindede Personer er [det] meget let at indrætte sig saaledes, at de kunne have god Tid til at udføre et eller andet ulovligt Foretagende, og naar der nu indtræffer en Arrestation, hvortil ofte, for ikke at sige som oftest, mindst 2 Constabler udfordres, have disse i Regelen saa lang Vei til Politikammeret eller en af Politistationerne, at vedkommende distrikt i timeviis vil være uden alt Politiopsyn.¹⁰⁶⁸

Tilreisende bønder og handelsmenn oppsøkte gjerne byens skjenke- og forlystelsessteder, og et høyt alkoholkonsum førte ofte til slagsmål og behov for at

¹⁰⁶⁶ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 9

¹⁰⁶⁷ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 10

¹⁰⁶⁸ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 10

politiet grep inn. Michelet forklarte at politiet i året 1863 gjennomførte 4488 arrestasjoner, og påpekte at selv om dette først og fremst dreide seg om brudd på ordensbestemmelser, innebar hver enkelt arrestasjon et betydelig etterarbeid:

Vistnok er det saa, at Allerstørste Deel af Arrestanterne ere anholdte for Drukkenskab og Gadeuorden, men hver Mand maa dog Dagen efter Anholdelsen examineres, og vedkommende Constabler eller andre Politifunctionærer, som have foretaget Anholdelsen maa i den Anledning være tilstede og afgive Forklaring, hvorfor det naturligtviis i mangfoldige af disse Tilfælde træffer, at flere andre Personer i samme Øiemed maa indkaldes.¹⁰⁶⁹

Ifølge historikerne vokste innbyggertallet raskere enn antallet boliger og arbeidsplasser. Innbyggere som ikke klarte å skaffe seg arbeid og husvære, og som ikke fikk hjelp av familie eller fattigomsorg, risikerte derfor å ende opp i politiets statistikker. Politimester Michelet var særlig bekymret for politiets evne til å oppklare tyverier. I løpet av året 1863 anmeldte Christianiapolitiet 1283 tyverier, og politimesteren forklarte at «Mengden af de sidstnævnte Forbrydelser er saaledes saa stor, at man er nødt til saagodtsom udelukkende at kaste sig paa Opdagelsen af de større og vigtigere af dem, og Følgen er derfor den, at her i Byen aarlig begaaes mellem 500 og 1000 Tyverier, som aldrig blive opdagede.»¹⁰⁷⁰ Ifølge Michelet kunne de 15 politibetjentene han hadde til rådighet ikke i tilstrekkelig grad konsentrere seg om å oppklare slike forbrytelser, da de var «stærkt optagen af de mest heterogene Forretninger». Dessuten var politimesteren «hyppig nødt til at sende dem paa Reiser efter Forbrydere».¹⁰⁷¹ Med etableringen av telegraflinjer i 1855 kunne Christianiapolitiet holde løpende kontakt med kollegaer i andre norske og utenlandske byer. Bedre kommunikasjonsmuligheter og økt mobilitet førte til økte forventninger til at politiet samarbeidet om å oppspore etterlyste personer på ters av kommune- og landegrensar.

¹⁰⁶⁹ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 10-11

¹⁰⁷⁰ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 11

¹⁰⁷¹ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 13

Var det flere enn politimesteren som oppfattet situasjonen som kritisk? Hadde politimesterens reformkrav legitimitet i befolkningen?

8.2.2 Misnøye med politiet?

Ifølge kommisjonen førte politiets utilstrekkelighet til en klagestrøm fra byens innbyggere, og den påpekte at «de hyppige Klager over manglende Politi maa erkjendes i Regelen at være fuldt begrundede».¹⁰⁷² «Klager over manglende Politiopsyn indløbe ... fra alle Kanter» hevdet Michelet, og forklarte at tyverier og andre forbrytelser som ikke ble oppklart skapte særlig misnøye.¹⁰⁷³ Også Valen-Sendstad har forklart reformforslaget av 1865 som en respons til innbyggernes misnøye med et politi som ikke maktet å oppklare kriminalitet:

Senere tider som er mer vant til kriminalstatistikk, vil ikke synes at prosenten av uoppklarte saker var oppsiktsvekkende høy. På samtiden derimot, som så hvordan en bølge av tyveri, vold og drukkenskap gikk over byen, måtte klagen få sin tilsiktede virkning. Det var åpenbart at politiet måtte bli større og vaktholdet bedre!¹⁰⁷⁴

Verken Michelet eller kommisjonen oppgir hvor mange klager det var snakk om eller hvordan klagen ble fremført overfor politiet. I mangel av et arkiv over innkomne klager vet vi ikke hvor mange som klaget, hvem som klaget eller hva de klaget på.¹⁰⁷⁵ Et alternativ er å søke i avisene for å undersøke hvordan politiet ble omtalt der.¹⁰⁷⁶ Et søk etter artikler inneholdende ordet «politi» i alle digitaliserte norske aviser for perioden 1859-1866 viser at politiet ble like hyppig omtalt som i det foregående tiåret.

¹⁰⁷² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 25

¹⁰⁷³ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 9

¹⁰⁷⁴ Valen-Sendstad 1953: 199

¹⁰⁷⁵ Søk i registrene over Christiania politis arkiver gir ingen informasjon om at klager ble registrert og behandlet som egen arkivkategori. Vi kan ikke utelukke at det kan ligge klager blant alle innkomne brev som er arkivert i politidistriktets brevjournaler, men et slikt søk har ikke blitt utført.

¹⁰⁷⁶ I forrige kapittel viste jeg at utbredt misnøye med politiet ga seg utslag i et betydelig omfang kritiske avisartikler i perioden 1848-1858.

¹⁰⁷⁷ Men, mens de fleste artiklene i tiåret 1848-1858 inneholdt negative omtaler av politiet, ble politiet hovedsakelig omtalt på en positiv eller nøytral måte i perioden 1859-1866. Kun i 37 av avisartiklene ble politiet kritisert, og av disse var det bare ni som omhandlet Christianias politi.¹⁰⁷⁸

Noen få klaget på at politiet ikke førte tilstrekkelig tilsyn med handels- og utleievirksomheten. For eksempel mente en anonym innsender til Aftenposten at politiet måtte føre strengere kontroll med byens fiskehandlere, for å forebygge salg av bedervet fisk som kunne gjøre fattige syke.¹⁰⁷⁹ Ifølge en annen innsender var leiegårdene i så dårlig stand at beboerne ble syke, og derfor ba han «om, at Byens ærede Politi vil, hvis det er muligt, gjøre noget til at forebygge et [slikt] Uvæsen».¹⁰⁸⁰ I mars 1862 anmodet «flere Handlende» i Christiania «vor virksomme Politimester» om å føre strengere kontroll med bønder som «undgaa vort ellers dygtige Politi, idet de paa en snedig Maade omgaa Lovens Forbud mod deres Handel.»¹⁰⁸¹ Andre klaget på sviktende oppsyn med trafikken i og rundt hovedstaden. I januar 1861 sto et anonymt innlegg med tittelen «Til Politiet!» på trykk i Aftenposten. Innsenderen forklarte at han hadde vært vitne til at en gammel kone var blitt påkjørt og hardt skadet, og ville «henstille til Politiet, om det ikke vilde anholde nogle af disse Overtrædere af dets

¹⁰⁷⁷ Søk etter artikler om «politi» i alle digitaliserte norske aviser for perioden 1859-1866 gir totalt 2182 treff. Søket er utført i Nasjonalbibliotekets digitale database den 05.07.2017

<http://www.nb.no/nbsok/search?action=search&searchString=politi&mediatype=aviser¤tHit=1¤tSesamid=&page=0&view=gridView&sortBy=dateAsc&language=&pageSize=15&recordSource=&thumbnailSize=&searchTitle=&removeAllNavigators=false&changeMediatype=false&removeDate=false&customDateFrom=01.01.1859&customDateTo=31.12.1866&dateRange=&imageSearchCriteria.picturedPlace=&imageSearchCriteria.namecreator=&imageSearchCriteria.subjectname=&bookSearchCriteria.authors=&bookSearchCriteria.isbn=&format=Digitalt+tilgjengelig&bookSearchCriteria.subjectname=&movieSearchCriteria.director=&removeAllNavigators=false&language=>

¹⁰⁷⁸ Jeg finner 37 artikler som inneholder negativ omtale av politiet, og av disse er 9 rettet mot Christianias politi. De øvrige negative omtalene gjelder politiet i Trondhjem (7 artikler), Stavanger (5), Aker (3), Lillehammer (1), Drammen (1), Bergen (1), Mandal (1), Røros (1), Tønsberg (1), Gjøvik (1), Egersund (1), Tromsø (1), Kongsvinger (1), Orkdal (1), Levanger (1) og Vesterålen (1).

¹⁰⁷⁹ Aftenposten 1860.06.06 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d3393d4a9fe7b630b21a048289de20ba?index=116> Ett år senere ble oppfordringen gjentatt i et anonymt innlegg i Morgenbladet Morgenbladet 1861.06.28 <http://www.nb.no/nbsok/nb/fb0663f305bc5374a2340fe98ddad873?index=625>

¹⁰⁸⁰ Aftenposten 1861.01.17 <http://www.nb.no/nbsok/nb/d8f54753919feeb99736131abe0fd9c?index=371>

¹⁰⁸¹ Morgenbladet 1862.03.31 <http://www.nb.no/nbsok/nb/b37b1d3a3114605752a9ae8ac3dccc20f?index=795>

Paabud.».¹⁰⁸² Det ble også klaget på manglende samarbeid mellom Christianias politi og politiet i byens nære omland når det gjaldt kontroll av trafikken på byens innfartsveier.¹⁰⁸³

Som vi ser av sitatene over var de kritiske politiomtalene formulert i et moderat og høflig språk. Med ett unntak skiller de seg fra den langt skarpere tonen vi fant hos avisskribentene i perioden 1848-1858. I april 1865 publiserte Morgenbladet et anonymt innlegg med tittelen «Har vi Politi eller har vi det ikke?». Innsenderen forklarte at han hadde observert at et par slakterhester som var blitt forlatt uten tilsyn på Stortorvet hadde løpt vill og skadet en gammel kone. De to konstablene som skulle patruljere torvet var ifølge innsenderen altfor sjelden tilstede, og når de først var der «da ere de saa fordybde i gemytlig Passiar, at hvis Uniformen ei var der, skulde man vistnok tage dem for alt Andet end Opsynsmænd.» Innlegget avsluttes med spørsmålet «Hvor Mange Menneskeliv vil Politiet se ofret paa denne Maade, forinden det træffer den simple Foranstaltning, at Enhver der forlader sit Kjøretøi, strax drages til Ansvar?»¹⁰⁸⁴

Ifølge kommisjonen, politimester Michelet og Valen-Sendstad var innbyggerne særlig misfornøyd med politiets sviktende evne til å oppklare forbrytelser. De få som kritiserte politiet i avisene var imidlertid mest opptatt av politiets forebyggende evner. For eksempel forklarte en anonym innsender til Morgenbladet i juni 1860 at flere gjester ved Christiania Dampkjøkken hadde opplevd at hattene deres var blitt stjålet. Innsenderen var ikke opptatt av at politiet skulle oppspore de skyldige, men mente at slike tyverier måtte forebygges og anmodet «vort Politi» om å «gjøre noget til Spisegjæsternes Betryggelse i denne Henseende».¹⁰⁸⁵ To dager senere svarte

¹⁰⁸² Morgenbladet 1861.01.29 <http://www.nb.no/nbsok/nb/180e0460f1aba145fa370385de1edd65?index=379>

¹⁰⁸³ Morgenbladet 1861.01.15 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2010034be96741020be48b29f81966b5?index=367>

Et annet eksempel er en innsender som kritiserte Akers politi for ikke å prioritere kontroll med bønder som kjørte så fort på innfartsveien til hovedstaden at det var «baade farligt og forargeligt». Morgenbladet

1860.12.24 <http://www.nb.no/nbsok/nb/67088cabbb3e348889c0cd0bd8632bf0?index=344>

¹⁰⁸⁴ Morgenbladet 1865.04.18 <http://www.nb.no/nbsok/nb/4fd31e6ff62ec078e88a3d4fd5847e4?index=1513>

¹⁰⁸⁵ Morgenbladet 1860.06.19 <http://www.nb.no/nbsok/nb/e86be877efac069dfea11897d174abfa?index=127>

Christianias politimester på oppfordringen: «Som et aldeles ufeilbart Btryggelsesmiddel for Huer og Hatte i Dampkjøkkenets Spisesalon foreslaaes at Gjæsterne beholde dem paa Hovedet, som i England.»¹⁰⁸⁶

Jeg finner ingen kritikk av Christianiapolitiets evne til å oppklare forbrytelser i avisene. Tvert imot trykket avisene mange artikler der politiets oppdagelsesvirksomhet ble omtalt på en positiv måte.¹⁰⁸⁷ Noen av artiklene handler om politiets oppklaring av mindre alvorlige forbrytelser, som oftest tyverier av mat eller klær. I oktober 1860 skrev for eksempel Christianiaposten at politiet hadde ««lykkedes at faa fat i en Person, der var ifærd med at plyndre Frugttræerne i en Have oppe ved St.-Hans-Hougen. Det er en Bondegut fra Laurdal, som formodentlig i længere Tid i Høst har drevet denne Trafik.»¹⁰⁸⁸ Og i november samme år meldte samme avis at politiet hadde lyktes med å pågripe «en ung Murgut 17 Aar gammel, der i Løbet af Høsten har begaaet flere Tyverier af Klædningsstykker».¹⁰⁸⁹ Avisartiklene ga som hovedregel uttrykk for tiltro til politiets oppklarende evner. Ifølge Christiania-Posten ville «det ikke vare længe, inden det lykkes vort virksomme Politi at fange den bortfløine Fugl». Fuglen var en tjenestepike som var mistenkt for å ha stjålet noen klær fra sitt «Herskab» dagen før.¹⁰⁹⁰

Flere artikler handler om hvordan hovedstadspolitiet samarbeidet på tvers av distrikts- og landegrenser om å oppklare alvorlige forbrytelser. I juli 1860 kunne Christianiaposten melde at to politibetjenter, «der herfra vare udsendte», hadde lyktes med å oppspore og pågripe en mann som hadde stjålet en hest og kjerre fra en bonde

¹⁰⁸⁶ Morgenbladet 1860.06.21 <http://www.nb.no/nbsok/nb/15d5851684cfbeacd2261f393ff25a9a?index=129>

¹⁰⁸⁷ I perioden 1859-1866 finner jeg 44 avisartikler som inneholder positive omtaler av politiets evne til å oppklare forbrytelser, og av disse omhandler 28 hovedstadens politi.

¹⁰⁸⁸ Christiania-Posten 1860.10.03

<http://www.nb.no/nbsok/nb/6930ec4620a896396e9a59e15791cc0b?index=245>

¹⁰⁸⁹ Christiania-Posten 1860.11.01

<http://www.nb.no/nbsok/nb/e7909ac87a3c95ea1830cc17e546afec?index=277>

¹⁰⁹⁰ Christiania-Posten 1862.08.11

<http://www.nb.no/nbsok/nb/afd7e14ea3bbd3d6021fd94c99d4e3eb?index=889>

på Nannestad.¹⁰⁹¹ Og Aftenbladet beskrev hvordan «tvende Aventuriers», en franskmann og en tysker, ble pågrepet i Drammen julen 1862. Christianiapolitiet hadde avdekket at de to hadde begått flere tyverier i hovedstaden og klart å spore forbryternes flukt, hvorpå de sendte telegram til Drammens politi som sørget for at de to «blev strax knebne og underkastede Forhør».¹⁰⁹² I april 1865 meddelte Christiania Intelligentsedler at «det ved [omfattende] Undersøgelser ... lykkedes Christiania Politi at fremskaffe saa stærke Indicier mod en bestemt Person», at sorenskriveren i Aker hadde «paabegyndt Forhør og belagt Angjældende med Arrest» for forfalskning av vekselobligasjoner.¹⁰⁹³ Og i september 1866 var en mann som hadde begått innbrudd hos en Drammensborger blitt pågrepet av Christianias politi «i besiddelse af over 1000 Spd.»¹⁰⁹⁴

En sak fikk særlig mye oppmerksomhet. Sensommeren 1863 kunne Morgenbladets lesere over en lengre periode følge Christianiapolitiets arbeid med å oppklare et mord på en mann hvis lik var blitt funnet i sjøen utenfor hovedstaden.¹⁰⁹⁵ Mannen viste seg å være laksehandler Grøtte som noen dager tidligere var blitt meldt savnet av politiet.¹⁰⁹⁶ Københavns politi meldte til sine norske kollegaer at to mistenkelige personer var ankommet med båt, og politimester Michelet sendte en betjent dit for å foreta avhør.¹⁰⁹⁷ De to mistenkte ble pågrepet og tatt med tilbake til Christiania, og ifølge Morgenbladet hadde politiet «tilveiebragt adskillige Indicier, saa at de Anholdte neppe undgaa at domfældes».¹⁰⁹⁸ Noen dager senere trykket Morgenbladet en lengre artikkel der politimester Michelet gjorde rede for vitneavhørene, bevisinnhenting og

¹⁰⁹¹ Christiania-Posten 1860.07.07

<http://www.nb.no/nbsok/nb/65f8c24e86aa591d79f8ca642e59935b?index=139>

¹⁰⁹² Aftenbladet 1863.01.06 <http://www.nb.no/nbsok/nb/6b01fca96d0612312e97a2314bffb657?index=1086>

¹⁰⁹³ Christiania Intelligentsedler 1865.04.07

<http://www.nb.no/nbsok/nb/6f0d3e061da34062ab05e7933439c99c?index=1506>

¹⁰⁹⁴ Morgenbladet 1866.09.22 <http://www.nb.no/nbsok/nb/f51f22e347f9b78cf92b9ebde51608?index=1878>

¹⁰⁹⁵ Morgenbladet 1863.08.20 <http://www.nb.no/nbsok/nb/72bbad986853f23f6919c31f6eaa00?index=1162>

¹⁰⁹⁶ Morgenbladet 1863.08.15 <http://www.nb.no/nbsok/nb/6d88901a13badd18a921d40e92f4784e?index=1161>

¹⁰⁹⁷ Aftenbladet 1863.08.28 <http://www.nb.no/nbsok/nb/9cd9494e0a405b63d3bc75925780dd85?index=1167>

¹⁰⁹⁸ Morgenbladet 1863.08.29 <http://www.nb.no/nbsok/nb/96e5eed835d3a9ec33ef6ec190ca4708?index=1168>

samarbeidet med dansk politi, og politimesteren forsikret om at politiet hadde gjort en så grundig jobb at de to arresterte uten tvil «ville blive anseede som skyldige i Mordet af Knud Grøtte».¹⁰⁹⁹

Ingen avisartikler inneholdt kritikk av Christianiapolitiets evne til å oppklare forbrytelser. Snarere ga avisene inntrykk av at hovedstadens politi oppklarte alt de kom over. Om vi legger avisenes politiomtaler til grunn så ser det ut til at hovedstadens presse og innbyggere var ganske fornøyd med sitt politi. Om ikke alle innbyggerne, så i hvert fall borgerskapet, som denne anonyme innsenderen talte på vegne av i januar 1861:

Thi enhver Uhildet, der blot med nogen Opmærksomhed har fulgt dette i Tjenesten endnu unge Korps's Færd og hele Optræden, vil visselig være villig til at medgive, at, har Kommunen nogensinde havt Vederlag for de Penge, den til det almindelige Bedste og Nytte anvender, da har den det her, og det i fuldeste Maal. Den Høflighed, ja man kan næsten sige den Humanitet, disse simple Officianter, allerede under denne Institutions korte Bestaaen, i en saa mærkelig Grad have vidst at forene med Konduite og en fast og bestemt Optræden, ere sandelig Egenskaber, der ere al Ære værd og som derfor bør finde deres Paaskjøndelse af enhver retsindig Byens Indvaaner.¹¹⁰⁰

Kontrasten mellom avisenes positive politiomtaler og Michelets og kommisjonens beskrivelse av de mange klagenes over politiets utilstrekkelighet er slående. Det er dessuten en markant forskjell fra perioden 1848-1858, da avisenes politiomtaler var gjennomgående kritiske. Var innbyggerne og avisenes redaktører fornøyd med politiet, eller kan avisenes positive politiomtaler tolkes som en konsekvens av andre forhold?

En mulig alternativ tolkning er at fraværet av politikritikk skyldtes en endring i avisenes redaksjonelle linje. Mens Adolf Bredo Stabell som redaktør for Morgenbladet

¹⁰⁹⁹ Morgenbladet 1863.09.03 <http://www.nb.no/nbsok/nb/354a75f364b2de726e2110000534c42a?index=1170>

¹¹⁰⁰ Morgenbladet 1861.01.15 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2010034be96741020be48b29f81966b5?index=367>

i 1831-1857 gjorde avisen til et betydelig politisk opposisjonsorgan, er hans etterfølger Christian Frederik Friele (redaktør 1857-1894) kjent for å ha gjort Morgenbladet til «et konservativt kamporgan på regjeringens og embetsstandens side».¹¹⁰¹ Den samme endringen skjedde i Christiania-Posten, som under Ludvig Kristensen Daas redaksjon etablerte seg som en opposisjonell avis, mens den etter at Daa gikk av i 1856 skiftet til en mer konservativ redaksjonell linje.¹¹⁰² Aftenposten ble etablert i 1860 (første året under navnet Christiania Adresseblad) som et upolitisk nyhets- og annonseblad, mens Aftenbladet (1855-1881) var en «satirisk-polemisk avis med sterk liberalistisk grunntone og en direkte motstander av Morgenbladets konservative linje».¹¹⁰³

En dreining mot mer konservative avisredaksjoner i perioden 1859-1866 innebar imidlertid ikke at redaktørene drev generell sensur av kritikk mot politiet. Mens Christianiapolitiet ble fremstilt som effektive oppdagere, målbar de samme avisene skarp kritikk av politiet i andre byer og tettsteder. I juni 1862 kritiserte for eksempel Morgenbladet politiet i Eidsvoll for ikke å ha oppklart mordet på en liten gutt: «sandsynlig er det beleilige Øieblik til Gjærningens Opdagelse gaaet tabt paa Grund af slap Optræden. Rygtet om at Aastedet for Drengens Mord endnu ikke er undersøgt, synes næsten utroligt. En skarpere Kontrol fra Amtmandens Side synes her at være aldeles nødvendig, for at ikke Bygdens Politi skal forfalde til fuldkommen Uvirksomhed.»¹¹⁰⁴ Politimester Christie i Trondhjem ble gjenstand for massiv kritikk i avisenes dekning av politiets håndtering av et ran i Norges Bank i 1861, kjent som «den Solemske sak».¹¹⁰⁵ I november 1860 meldte Christiania-Posten om at det i løpet

¹¹⁰¹ Eide 2009: *Christian Friele*

¹¹⁰² Christiania Posten. (2012, 4. juni), Store norske leksikon, <https://snl.no/Christiania-Posten>.

¹¹⁰³ Aftenbladet. (2012, 29. mai), Store norske leksikon, <https://snl.no/Aftenbladet>.

¹¹⁰⁴ Morgenbladet 1862.06.06 <http://www.nb.no/nbsok/nb/43477831407fa761605a4a184359df79?index=838>

¹¹⁰⁵ Etter noe tid ble borgeren F. Solem mistenkt for ranet, men politimesteren avventet fengsling og ble beskyldt for ikke å behandle alle likt for loven. Solem begikk selvmord. Saken fikk massiv avisomtale, se for eksempel Morgenbladet 1861.02.12

<http://www.nb.no/nbsok/nb/c008ba832a0a727b8a5ebd94ae170b7c?index=403> ; Trondhjems borgerlige

Realskoles alene-privilegerede Adressecontoirs-Efterretninger 1861.02.26

<http://www.nb.no/nbsok/nb/d578bdb78283837d4a538453306aeed1?index=415> ; Morgenbladet 1861.02.26

av det siste året var blitt begått en rekke «frække Indbrudstyverier» i Bergen «der alle bærer umiskjendelige Tegn paa, at de maa være forøvede af en og samme Person; men hvem denne er, har det endnu ikke lykkes vort Politi at opdage.»¹¹⁰⁶

Avisene trykket også en rekke artikler som kritiserte politiet for sviktende håndtering av alvorlige ordensproblemer. Morgenbladet kritiserte politiet i Stavanger for ikke å forhindre at en «stor Hob, fornemmelig af Gadedrenge» omringet byens mormonere og «søgte at spotte dem».¹¹⁰⁷ Politiet ble særlig kritisert for ikke å ha tilstrekkelig kontroll på omreisende grupper. Aftenbladet skrev om hvordan innbyggerne i Røros ble plaget av «en Masse Landstrygere, der i mængdevis indfinder sig her og uden mindste Genance af Politi eller Sorenskriver driver sit Uvæsen».¹¹⁰⁸ Innbyggerne i Kongsvinger var ifølge Den Norske Rigstidende lei av «Støi, Overberuselse, Gadeslagsmaal, Nattespektakel», og over at «det herværende Politi efter Omstændighederne føler sig for svagt til at gribe kraftigt ind».¹¹⁰⁹ Likelydende kritiske avisomtaler fikk politiet i Egersund, Tromsø, Orkdal, Levanger, Gjøvik og Vesterålen.¹¹¹⁰ Politiet ble også kritisert for ikke å føre nødvendig tilsyn med

<http://www.nb.no/nbsok/nb/43421854cc987ece922eda3d0c31e4c9?index=416> ; Trondhjems borgerlige Realskoles alene-privilegerede Adressecontoirs-Efterretninger 1861.04.06

<http://www.nb.no/nbsok/nb/11a5fcbf30029059f7391fb582b8770d?index=474>

¹¹⁰⁶ Christiania-Posten 1860.11.06

<http://www.nb.no/nbsok/nb/a14e692dc183fba2ce40d623d2121c6?index=288> Artikkelen ble også trykket i Aftenposten og den Norske Rigstidende.

¹¹⁰⁷ Morgenbladet 1860.08.26 <http://www.nb.no/nbsok/nb/699dc29bba7bc171e3a6b4186acfa641?index=200>

Som tidligere nevnt var mormonerne definert som politiske agitatorer, og deres misjonering var derfor ikke beskyttet av dissenterloven. Når mormonerne forkynte sin tro i det offentlige rom ble det oppfattet som en alvorlig ordenstrussel, og det er i den konteksten vi må forstå den anonyme Stavangerborgeren som forklarte at «Mange staa i den Formening, at de gjøre en god Gjærning ved saadanne Demonstrationer, og en alvorlig Indskriden fra Politiets Side er derfor saa meget mere fornøden.»

¹¹⁰⁸ Aftenbladet 1861.02.16 <http://www.nb.no/nbsok/nb/ef1d359146542413410af52c9d9e2648?index=405> se også Aftenbladet 1863.01.12 <http://www.nb.no/nbsok/nb/f5af9ab8ccf9319ea4f1ad1072bf22b5?index=1087>

¹¹⁰⁹ Den Norske Rigstidende 1866.10.15

<http://www.nb.no/nbsok/nb/3871b96f644a2f8d52c5cb262e05d6d0?index=1889>

¹¹¹⁰ Morgenbladet 1866.04.19 <http://www.nb.no/nbsok/nb/017a3e2e8477d4d4162a306b03f44589?index=1747> Tromsø Stiftstidende 1866.09.20

<http://www.nb.no/nbsok/nb/12bc660717dd2327a6a609e7fc00a350?index=1877> Adressebladet 1866.10.24

<http://www.nb.no/nbsok/nb/524a26fa0334451c42511346c2e46211?index=1894> Indherreds Posten 1866.11.10

<http://www.nb.no/nbsok/nb/b545a17312c31916a3f1646f4ffd258f?index=1901> Tromsø Stiftstidende

vedlikehold av bygninger og gater.¹¹¹¹ Avisene ga altså uttrykk for betydelig misnøye med politiet i andre norske byer i perioden 1859-1866. Mangelen på kritiske avisomtaler av hovedstadens politi skyldes derfor neppe en redaksjonell føring.

De positive avisomtalenene av Christianias politi tyder på at Christianias innbyggere stort sett var fornøyd med politiet, i hvert fall byens bedrestilte som ga uttrykk for at konstabelreformen hadde vært en suksess. Christiania var eneste norske by med et patruljerende ordenspoliti. Politimestrene i andre byer hadde kun et mindre antall politibetjenter til sin rådighet, og var derfor avhengige av bistand fra borgervern, vektorordninger eller militæret ved opptøyer og større alvorlige hendelser. De strevde med å oppklare forbrytelser og måtte ofte anmode om bistand fra Christianias politi. Søknader om økt statlig finansiering ble som regel avslått av Stortinget, med henvisning til at politibetjentstillinger måtte bekostes av kommunekassen i tråd med den praksis som var blitt etablert etter vedtaket i 1842.¹¹¹² I noen tilfeller innvilget Stortinget støtte til nye politimesterstillinger, men da ofte med et krav om at kommunen selv måtte bære en andel av lønnskostnadene.¹¹¹³

Stortingets restriktive praksis ble tolket som uttrykk for en favorisering av hovedstaden, noe som kom til uttrykk blant annet i en debatt i Trondhjems

1866.12.30 <http://www.nb.no/nbsok/nb/0cf521dfb7bb186cced4ec7035c30f52?index=1928> Christiania Intelligentsedler 1865.07.18 <http://www.nb.no/nbsok/nb/a5ba87ca93e1a5b484fb179f9ce62bc2?index=1590>

¹¹¹¹ Se for eksempel Morgenbladet 1860.05.09

<http://www.nb.no/nbsok/nb/62868fe4a22278bf804c69e164484489?index=95> ; Trondhjems borgerlige Realskoles alene-privilegerede Adressecontours-Efterretninger 1861.05.14

<http://www.nb.no/nbsok/nb/f49987e673dac450f3bdc468644edfd0?index=572> Morgenbladet 1862.03.19 <http://www.nb.no/nbsok/nb/f0be4334718cfcf6ea46ff821c5148b4?index=786>

¹¹¹² Se for eksempel innstilling fra gasje og pensjonskomiteen om å avvise søknad om statlig finansiering av politibetjentstillinger i Fredrikshald og Arendal av 21.02.1863 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1862-63&paid=9&wid=a&psid=DIVL1024&pgid=a_0299

¹¹¹³ Se for eksempel innstilling fra gasje og pensjonskomiteen angående opprettelse av politimesterembeter i Larvik, Sarpsborg og Sandefjord av 28.02.1860. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1859-60&paid=7&wid=a&psid=DIVL635&pgid=a_0366

representantskap i august 1865.¹¹¹⁴ Representant Jensen mente det var urimelig at byen selv skulle bekoste en politifullmektigstilling; «I Christiania lønnes jo samtlige Politifuldmechtige af Staten, og det samme Forhold finder formentlig ogsaa Sted i Bergen. (...) Regjeringen har ikke saa godt Øie til Throndhjem, at den skulde ville foranledige nogen Lettelse i vore Udgifter». Til dette svarte representant Roll at man ikke kunne sammenligne Christiania med andre byer, da «Dette Steds Politi har en anden Betydning end Politiet i Landets andre Byer; det er ikke alene Byens, men for en stor Del ogsaa Statens, ja endog fremmede Staters Politi.» Jensen svarte at årsaken til at staten bidro mer til Christianias politi «er vel i Grunden, at denne By skal favoriseres.»¹¹¹⁵ I Bergen kom samme type meninger til uttrykk i debattene om hvorvidt man skulle innføre en konstabelordning våren 1863. Forslaget om å erstatte de tradisjonelle vekter- og borgerpatruljene med et profesjonelt konstabelkorps ble til slutt henlagt av bystyret, som mente at ordningen ville bli for kostbar for bykassen så lenge man ikke kunne forvente samme statlige støtte som hovedstaden nøt godt av.¹¹¹⁶

Ifølge Valen-Sendstad var det «en bølge av tyveri, vold og drukkenskap [som] gikk over byen», og politiets sviktende evne til å oppklare forbrytelsene skremte byens innbyggere.¹¹¹⁷ Jeg finner imidlertid ingen avisartikler som uttrykker bekymring over en økning av forbrytelser. I en debatt mellom to anonyme skribenter om hvorvidt antallet forbrytelser hadde økt, mente den ene at man måtte tolke statistikken med omhu: Visstnok viste statistikken en økning i antallet forbrytelser, men dette kunne skyldes at «Forbrydelsene nu, under et mere aarvaagent og virksomt Politi og en i det hele omhyggeligere Retspleje, ere mere udsatte for at opdages, mod forhen, da vistnok mange saadanne begikkes uden at blive rammede af Lovens Arm, og Forbrydelse er

¹¹¹⁴ Christiania Intelligentssedler 1865.08.17
<http://www.nb.no/nbsok/nb/b79e399975a01e99a4592ca8fbd1cec9?index=1604>

¹¹¹⁵ Christiania Intelligentssedler 1865.08.17

¹¹¹⁶ Først i 1874 vedtok Bergen bystyre å opprette et konstabelkorps. Fossen & Ertresvaag 1992: 190-200

¹¹¹⁷ Valen-Sendstad 1953: 199

dog vel Forbrydelse enten den opdages eller ei.»¹¹¹⁸ I avisenes politiomtaler finner jeg et mønster som støtter opp under denne skribentens forklaring.

Det overveldende flertallet av politiomtaler i norske aviser i perioden 1859-1866 var det politiet selv som sto for. Daglig trykket avisene notiser hvor politiet opplyste om at de hadde tatt beslag i diverse gjenstander hos personer som var mistenkt for tyveri, og hvor de oppfordret innbyggerne til å kontakte politiet dersom de hadde informasjon som kunne bidra til å oppklare saken. For eksempel informerte Christianiapolitiet den 27. januar 1863 om at et par kalosjer og støvler var «anholdte hos en tyvagtig Person og bero til Eftersyn snarest muligt paa Politikammeret».¹¹¹⁹ Den lange rekken av likelydende politinotiser i avisene viser at de mange tyverianmeldelsene først og fremst var et resultat av ordenspolitiets kontrollvirksomhet. De patruljerende konstablene stoppet «mistenkelige» personer på gaten og tok beslag i gjenstander som de mistenkte at vedkommende ikke var rette eier til. Beslagene omfattet alt fra strømper, halstørklær og sko, til mer verdifulle gjenstander som smykker, klokker og sølvbestikk. Personene ble pågrepet og tatt med til politistasjonen der betjentene opprettet anmeldelse og overtok ansvaret for den videre «opdagelse» av saken. Første skritt var å få stadfestet at beslaget faktisk tilhørte noen andre enn den pågrepne.

Politibetjentene brukte avisene som verktøy i sin oppdagelsesvirksomhet. Gjennom «bekjentgjørelser» og «notiser» kunne de oppspore beslagets eiere og derved bevise at gjenstandene var stjålet, og de kunne anmode eventuelle vitner om å melde seg hos politiet.¹¹²⁰ Politiet ventet ikke til folk anmeldte tyverier selv. De kom ofte de fornærmede i forkjøpet, som for eksempel den 3. juni 1861 da Christianias politi i et

¹¹¹⁸ Debatten ble referert i Indherreds Posten 1864.03.12

<http://www.nb.no/nbsok/nb/dcc7cd010b28c5476912be569a9ec410?index=1287>

¹¹¹⁹ Morgenbladet 1863.01.27 <http://www.nb.no/nbsok/nb/32b6e463b813b48b27b68bb65a53d938?index=1096>

¹¹²⁰ Se for eksempel Morgenbladet 1860.02.17

<http://www.nb.no/nbsok/nb/62cac6323c682e2431e4f75c8efede52?index=36>; Aftenposten 1860.12.21

<http://www.nb.no/nbsok/nb/de05f1e13d3e76b1ecef196cbd97b03a?index=339>; Aftenposten 1861.02.09

<http://www.nb.no/nbsok/nb/9c791cf5ce41757ec2566a4b9a79108e?index=395> ;

avisoppslag anmodet «Reisende, ankomne med Dampskibet Exellencen Toll Søndagen den 5te Mai, ... om snarest muligt at gjøre Anmeldelse paa Politikammeret, saafremt Nogen af dem paa denne Tour maatte være frastjaalet et Sølvuhr og en Theaterkikkert.»¹¹²¹ Politiet brukte også avisene til å utlove dusør til de som kunne bidra til å oppklare forbrytelser, som for eksempel til eventuelle vitner som kunne gi «saadan Oplysning til Politiet, der kunde lede til Opdagelse og Afstraffelse af den eller de Skyldige» som hadde stjålet kull fra noen båter som lå fortøyd ved Akerselva sensommeren 1865.¹¹²²

Det var politiet som på eget initiativ opprettet anmeldelser, og det var politiet som opplevde at de ikke hadde tilstrekkelige ressurser til å oppklare alle forholdene som politiet selv hadde anmeldt. Dermed økte statistikken over antallet forbrytelser og andelen uoppklarte saker, men dette sier oss ingenting om den reelle forekomsten av tyverier, vold, bedragerier og andre straffbare forhold. Det er rimelig å anta at den ekstreme byveksten i perioden 1859-1866 medførte en reell økning av ordensforstyrrelser og forbrytelser, men samtidig må vi holde muligheten åpen for at det kan ha vært mye vold, tyverier og drukkenskap også før konstabelkorpset ble opprettet i 1859. Før politiet fikk en patruljerende konstabelstyrke var det avhengig av at innbyggerne anmeldte på eget initiativ, og sannsynligvis var det mange straffbare forhold som forble uanmeldt.

Med konstabelkorpset fikk politiet et mannskap som overvåket byen, som agerte ved mistanke om lovbrudd, og som opprettet anmeldelser. Dette førte til at antallet registrerte forbrytelser økte, men ikke nødvendigvis til at innbyggerne oppfattet det som et problem. Tvert imot kan innbyggerne ha oppfattet situasjonen som forbedret, da politiet tok ansvar på et felt som tidligere i stor grad var overlatt til innbyggernes eget initiativ. Imidlertid må det tas høyde for at nok ikke alle samfunnslag delte en slik

¹¹²¹ Aftenposten 1861.06.03 <http://www.nb.no/nbsok/nb/c15573e98ee0e8e0b050c9713adff0e5?index=584>

¹¹²² Christiania Intelligentsedler 1865.09.13

<http://www.nb.no/nbsok/nb/3b0bec3e147cd8474e8830ff71ec9be6?index=1625>

oppfatning, og sannsynligvis ikke fattige, arbeidsløse og husløse som stadig ble utsatt for politiets kontroll og mistanke.

Hvis det var slik at hovedstadens innbyggere stort sett var fornøyde med sitt politi kan man undres over hvorfor politimesteren og kommisjonen fremstilte dem som misfornøyde. For politimesteren og kommisjonen var det strategisk lurt å fremstille reformforslaget som en nødvendig respons til et folkekrav. Argumenter om utbredt misnøye blant innbyggerne ga reformforslaget demokratisk legitimitet. Ideen om et politi som baserte seg på innbyggernes samtykke og tillit var blitt et førende prinsipp med konstabelreformen av 1859, og dermed var det viktig for Michelet og kommisjonen å argumentere for at reformforslaget hadde bred støtte i befolkningen. Et annet viktig forhold var politimesterens behov for å rapportere om effektiv måloppnåelse til sine overordnede i sentraladministrasjonen. Politimester Michelet hadde grunn til å bekymre seg over overarbeidede politibetjenter og over en statistikk som viste dårlig måloppnåelse i forhold til oppklaring av forbrytelser. Kravet om en styrking av politiet kom nok først og fremst fra politiet selv, og i mindre grad fra innbyggerne. Det dreide seg mer om misnøye i politiet enn med politiet.

Politiets egenopplevde utilstrekkelighet var en tungtveiende erfaring bak kravet om reform. Er det andre faktorer som kan bidra til å belyse hva slags erfaringer komiteen av 1865 trakk veksler på i sin argumentasjon for reform?

8.2.3 Forvaltnings- og rettspleiereform

Den økonomiske liberalismens inntog i europeisk vitenskap og politikk på midten av 1800-tallet, førte ifølge Foucault til at ansvaret for økonomisk vekst og velferd i økende grad ble tiltrodd markedet og et spesialisert forvaltningsapparat. Politiets tradisjonelt vide forvaltningsrolle ble oppløst og inkorporert i nye institusjoner og mekanismer, som skulle legge til rette for økonomisk vekst, dannelse, frihet og velvære. Politiet ble stående igjen «with simply negative functions ... in the modern sense of the term, which will simply be the instrument by which one prevents the occurrence of certain

disorders.»¹¹²³ Utviklingen av et spesialisert forvaltningsapparat la grunnlaget for at politiet kunne fokusere sin innsats mot opprettholdelse av orden i det offentlige rom, ivaretagelse av sikkerhet og oppdagelse av kriminalitet. Kan vi finne spor av en slik mekanisme i 1866-reformens erfaringsrom?

Den enorme byveksten på 1850- og 60-tallet ble oppfattet som «både skremmende og uforklarlig» av norske myndigheter.¹¹²⁴ Utviklingsoptimisme gikk hånd i hånd med engstelse for det nye og et behov for å forstå, og resulterte i en søken etter kunnskap og tiltak som skulle gjøre det mulig å håndtere de utfordringer som veksten innebar.¹¹²⁵ Sentraladministrasjonen publiserte offisiell statistikk for kongeriket Norge som inneholdt tabellariske fremstillinger og forklaringer av økonomiske, sosiale og geografiske forhold, og staten innvilget økonomisk støtte til akademikere som fikk i oppdrag å studere særskilte fenomener.¹¹²⁶ Kommunale og sentrale myndigheter opprettet sakkyndige kommisjoner som fikk i oppdrag å undersøke ulike typer problemer, og sosialvitenskaplige undersøkelser og statistiske analyser ble deres viktigste redskap. Fattigdom, kriminalitet og «umoralsk» oppførsel ble i økende grad forstått som konsekvens av strukturelle faktorer, og denne forståelsen utfordret den styrende eliten.¹¹²⁷ Skulle problemene styres ved inngripende lovgivning og et byråkratisk kontrollregime, eller skulle man heller følge det liberalistiske idealet om en tilbaketrukket stat som definerte problemene utenfor statens styringssfære?

Løsningen ble statlig initierte reformer som skulle legge til rette for økt økonomisk vekst og et sivilisert samfunn, sistnevnte definert av samfunnsforskeren Eilert Sundt som et samfunn preget av dannelse, frihet og velvære.¹¹²⁸ En rekke såkalte «fornuftige reformer» ble innført ved lov, som for eksempel fattigreform (fattigloven av 1863), skolereform (skoleloven av 1860) og sunnhetsreform (sunnhetsloven av 1860).

¹¹²³ Foucault 2007: 353-354

¹¹²⁴ Hellerud, Messel, Brenna & Tønnesen 2000: 168 Myhre gir en liknende beskrivelse Myhre 1990: 204-205

¹¹²⁵ Seip 1997: 221

¹¹²⁶ Myhre 2015: 185

¹¹²⁷ Seip 1997: 62; 217

¹¹²⁸ Seip 1983: *Eilert Sundt : fire studier*: 41-42

Stortinget vedtok lovene, mens implementering og finansiering i stor grad ble overlatt til kommunene. Med mål om økonomisk vekst og modernisering ble det iverksatt en rekke tiltak for å bedre byenes infrastruktur. Veier, jernbaner, skipsruter, postvesen og telegraftjeneste ble utbygd i et spleiselag mellom stat, kommune og privat kapital, og det ble opprettet direktorater som fikk ansvaret for administrasjon og kontroll av de ulike samferdselsreformene.¹¹²⁹ I første halvdel av 1860-tallet ble et kommunalt finansiert brannvesen, sunnhetsvesen, renovasjonsvesen, veivesen og vannvesen etablert i hovedstaden.¹¹³⁰

Etter at Stortinget henla lovforslaget om statlig finansiering av politiet i 1842 hadde regjeringen og sentraladministrasjonen oppgitt ambisjonen om å få på plass en riksdekkende politilov. Derfor ble 1700-tallets politiforordninger stående som gjeldende lov. Fra midten av 1850-tallet ble det utstedt en rekke nye særlover som omdefinerte ansvarsforholdene på forvaltningsfeltet. Nye etater overtok ansvaret for brannvern, renovasjon, og vedlikehold av vannforsyning og vei, men i henhold til politianordningen av 1745 hadde Christianiapolitiet fortsatt formelt ansvar for å kontrollere vedlikehold og renhold av torv, gater og bygninger, vannvesen og brygger.¹¹³¹ Etableringen av spesialiserte forvaltningsgrener med tilhørende spesiallovverk gjorde det åpenlyst at de gamle politiforordningene, som definerte politi som et generelt styringsorgan, hadde utspilt sin rolle.

En slik erkjennelse var ikke ny i 1865. Allerede den 13. november 1860 hadde politimester Morgenstjerne sendt et brev til Justisdepartementet hvor han klaget over situasjonen på lovfeltet.¹¹³² Ifølge Morgenstjerne inneholdt «De egentlige Politianordninger ... Bestemmelser, hvoraf de fleste naa ophævede eller forandrede ved andre Love, dels Bestemmelser, der ere en ligefrem Følge af Politiets Natur og

¹¹²⁹ Myhre 2015: 168-170

¹¹³⁰ Myhre 1990: 349

¹¹³¹ Se kapittel 4.3.2

¹¹³² Brev fra Morgenstjerne til Justisdepartementet datert 13.11.1860

endelig saadanne, som ere uforenlige med Grundlovens Bestemmelser.¹¹³³ Etter å ha gjort rede for alle bestemmelser som enten var opphevet ved andre lover eller var i strid med Grunnloven, mente Morgenstjerne at så få av politianordningenes bestemmelser ble stående igjen «at man uden Skade kunde ganske ophøre dem».¹¹³⁴ I tillegg kom en rekke eldre forordninger og reskripter som fortsatt sto «med usvækket Lovs Kraft», men som politiet vanskelig kunne håndheve fordi «et Forbud i denne Retning fra Overøvrighed eller Politimester ville sandsynligviis udsættes for Anke over Mangel paa Conduite og paa Sund Sands.»¹¹³⁵ Morgenstjerne mente derfor at det var på høy tid å få utarbeidet en «Lov, der nogenlunde kunde forskrive Politiet, hvad det har at gjøre, og de øvrige Indvaanere, hvilke Indskrænkninger de af Hensyn til Orden have at taale, og hvilke Straffe Overtrædelser af Politilovene medføre, forsaavidt de ikke gaar ind under den almindelige Criminallov».¹¹³⁶

Politimester Morgenstjernes anmodning ble ikke innfridd av Justisdepartementet, som i samråd med stiftamtmanden mente at det ikke var hensiktsmessig å igangsette et større lovarbeid

fordi Politibestemmelseerne efter sin Natur maatte for en stor Deel være transitoriske og afpassede efter hver Tids Sæder og Skikke og som Følge deraf mindre egnede til at støbes ind i faste Lovformer, hvoraf Følgen atter antoges at maatte være, at et

¹¹³³ Morgenstjerne viser til kontroll av fremmed religionsutøvelse, tiltale mot tjenestefolk, ulovlig håndverksdrift og handel, oppsyn med laugene, passvesen og kontroll av fremmede, bygningsvesen, vannvesen og brannvesen, og kontroll av mål og vekt. Eksempler på bestemmelser som var i strid med Grunnloven var ifølge Morgenstjerne sensur av trykksaker, husinkvisjoner på helligdager, tvangsutpanting for innkreving av bøter, misbruk av politimyndighet og protokollføring.

¹¹³⁴ Brev fra Morgenstjerne til Justisdepartementet datert 13.11.1860, s. 7

¹¹³⁵ Brev fra Morgenstjerne til Justisdepartementet datert 13.11.1860, s. 8. Eksempler på slike bestemmelser var ifølge Morgenstjerne Forordning om Klædedragter af 13de Martz 1683 som blant annet påla politiet å påse at folk ikke brukte gull eller sølv på livreen, og Rescript av 25. Juni 1783 som påla politiet å påse at man ikke strødde granbar i gatene ved begravelser.

¹¹³⁶ Brev fra Morgenstjerne til Justisdepartementet datert 13.11.1860, s. 8

Lovrevisionsarbeide i saa Henseende vilde blive mere byrdefuldt og tidsspildende end forbundet med virkelig Nytte og praktisk Udbytte.¹¹³⁷

Justisdepartementet anerkjente at politiets lovverk var utdatert, men mente at løsningen ikke lå i utarbeidelse av en riksdekkende politilov. I stedetfor ville de gjøre endringer «i de mange spredte, tildeels gamle og forældede Politibestemmelser ... enkeltviis, som de tiltrænges».¹¹³⁸ Utsagnet kan tolkes som uttrykk for en intensjon om å finne en mest mulig effektiv løsning i en situasjon der forvaltningen undergikk en omfattende spesialisering. Enhver ny særlov som ble vedtatt ville medføre behov for endringer av politibestemmelsene, og derfor kunne man ifølge departementet ikke «opnaa mere end en begrændset Grad af Stabilitet», og «visse Dele» av politilovgivningen ville derfor «altid ... maatte henvises til den konduitemæssige Afgjørelse.»¹¹³⁹ Justisdepartementet spilte ballen tilbake til politimesteren ved å oppfordre ham til å løse problemet ved å utvise skjønn. Betyr dette at politimesteren og hans ansatte selv kunne bestemme hvilke lover de ville håndheve?

Ifølge Heivoll var det i annen halvdel av 1800-tallet bred rettsteoretisk enighet om at «politiet hadde myndighet, men ikke noen alminnelig plikt, til å forfølge alle politiforseelser og kriminalforbrytelser».¹¹⁴⁰ Heivoll viser til blant annet professorene Schweigaard og Ascheoug, som beskrev politiets «rett og til dels plikt til [å] bruke fysisk makt og gi befalinger for å hindre overtredelser av lovgivningen», men påpeker at «hvorvidt dette var en myndighet som gjaldt også etter at lovbruddet er begått er noe uklart.»¹¹⁴¹ Hvorvidt politiet hadde forfølgelsesplikt var imidlertid ikke bare et rettsteoretisk spørsmål, men også et spørsmål om politikk og styring. Hvilke føringer

¹¹³⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 1-2

¹¹³⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 9

¹¹³⁹ Stortingsforhandlinger 1865, s. 9

¹¹⁴⁰ Heivoll 2017a: 174

¹¹⁴¹ Heivoll 2017a: 175

la sentral- og lokaladministrasjonen på politiet, og hvordan tolket politiet sin anledning til å utvise skjønn?

Morgenstiernes brev til Justisdepartementet i november 1860 gir oss et innblikk i hvordan politiet vurderte sitt handlingsrom. I tillegg til å anmode om utarbeidelse av en ny politilov, ba Morgenstierne Justisdepartementet å vurdere opphevelse av sportellønnsordningen.¹¹⁴² Morgenstierne ville heller ha en ordning der politiinntektene tilfalt kommunekassen, og hvor kommunen sørget for at politikonstablene og betjentene fikk en høyere fast månedslønn. Sportellønnsordningen måtte tolkes som en oppfordring til forfølgelse av alle typer lovbrudd, mente politimesteren:

Naar de ældre Politianordninger har givet deels Embedsmænd, deels Politibetjenter Andeel i de Bøder, der tilfalder Politikasserne, har dette sandsynligviis været for at anspore deres Iver og Nidkjærhed i Overholdelsen af Politilovene, og denne Anskuelse har ogsaa gjort sig gjældende i nyere Love, som Bygningsloven, Brændeviinslovene, Handelslovene og den seneste emanerede Lov om Udskjænkning af Øl og Viin m.m.¹¹⁴³

Sportellønnsordningen førte ifølge Morgenstierne til at konstablene og betjentene urettmessig ble beskyldt for å være motivert av «personlige Hensyn eller Egennytte» når de forfulgte lovbrudd. Selv om de bare «have opfyldt den dem paahvilende Anmeldelsespligt, har Opfyldelsen af denne Pligt ofte været dem baade ubehagelig og i dens følge krænkende».¹¹⁴⁴ I politirettsaker hadde politimesteren påtalekompetanse, noe som innebar at han kunne avgjøre om en sak skulle forfølges eller ikke. Imidlertid påla politiforordningen politimesteren en generell plikt til å påse at hans underordnede «have tilbørlig Opsyn med, at alle forordninger, Politien vedkommende,..., af alle

¹¹⁴² Som forklart tidligere gikk sportellønnsordningen ut på at politiets inntekter fra bøter og konfiskasjoner ble fordelt på de ansatte, og at disse variable inntektene kom i tillegg til en beskjeden lønn fra kommunen

¹¹⁴³ Brev fra Morgenstierne til Justisdepartementet datert 13.11.1860, s. 1-2

¹¹⁴⁴ Brev fra Morgenstierne til Justisdepartementet datert 13.11.1860, s. 3

uden Persons anseelse efterleves.»¹¹⁴⁵ Politimesteren oppfattet dette som en anmeldelsesplikt.

Justisdepartementets anmodning til Morgenstjerne om å løse problemene ved å utvise «konduite» lot seg vanskelig gjennomføre i praksis. Politimesteren kunne for eksempel ikke irettesette ansatte for å anmelde forhold etter gjeldende lov, men måtte stole på den enkelte ansattes evne til skjønnsmessig å vurdere hvilke forhold som skulle anmeldes eller ikke. Idealet var et politi som drev «policing by consent», men oppnåelsen av dette forutsatte at politiets ansatte og byens innbyggere hadde en felles oppfatning om hvilke forhold politiet burde forfølge, og hvilke de kunne la passere. Dette var ofte ikke tilfellet. Ifølge Morgenstjerne var for eksempel politiforordningens bestemmelse om «Sabbatens og andre Helligdages tilbørlige Helligholdelse ... Noget, man ikke godt kan overlade Vedkommendes Takt, Conduite og Skjøn, aldenstund Frihed i Anskuelse om herhen hørende Gjenstande er almindelig indrømmet, og disse Anskuelse ere saa høit forskjellige hos de forskjellige Individuer».¹¹⁴⁶ Hvis politiet unnlot å forfølge visse typer lovbrudd, risikerte politimesteren at innbyggere som hadde en annen oppfatning om hva som var godt skjønn ville klage over at politiet ikke håndhevet gjeldende lov.

Politiets anledning til å utvise skjønn var altså mer innskrenket i praksis enn i rettsteorien, og særlig når det gjaldt politiforseelsene. Hva så med forbrytelser? Kunne politiet selv avgjøre hvorvidt brudd på Criminalloven av 1842 skulle forfølges eller ikke? Ifølge Criminallovens kapittel 27, § 1 het det at «De i denne Lov omhandlede Forbrydelser paatales af det Offentlige, forsaavidt Undtagelser herfra ei udtrykkeligen ere bestemte».¹¹⁴⁷ Deretter ble det ramset opp en rekke mindre alvorlige forhold som

¹¹⁴⁵ Anordning 12. Februar 1745, i Schou, bind 3, s. 593

¹¹⁴⁶ Brev fra Morgenstjerne til Justisdepartementet datert 13.11.1860, s. 10-11

¹¹⁴⁷ Criminalloven av 20. august 1842, § 15-9

var unntatt offentlig påtale, som for eksempel utilsiktet vold uten betydelig skade, og unnløse av å opplyse om hittegods uten «bedragerisk hensikt».¹¹⁴⁸

Schweigaard tolket kriminallovens bestemmelser «Om hvorvidt offentlig Paatale bør finde Sted» som uttrykk for at «offentlig Paatale er Ret og Pligt paa en Gang».¹¹⁴⁹ Kjelby refererer til Jæger som i 1855 argumenterte for at det i «de konkrete Tilfælde maa være overladt til konduitemæssig Afgjørelse, om Paatalen bør iverksettes».¹¹⁵⁰ Ifølge Kjelby er politiets unnløse av å forfølge sedelighetsforbrytelser (prostitusjon og hallikvirksomhet) et eksempel på at «prinsippet om «offentlig påtalerett» i praksis ikke [ble] oppfattet som en absolutt straffeforfølgingsplikt».¹¹⁵¹ Det er imidlertid grunn til å spørre hvor godt egnet dette eksempelet er. I sin drøfting av spørsmålet om straffeforfølgingsplikt tar ikke Kjelby stilling til det faktum at politireformkommisjonen av 1865 anbefalte at politiets praktisering av påtaleunnløse i sedelighetssaker fikk lovhemmel i kommunale politivedtekter. Verken kommisjonen, departementet eller politiet selv var komfortable med at «hvad Loven ubetinget forbyder, af Politiet betingelsesviis tillades – Noget der skeer med samtlige Autoriteters stiltiende Samtykke». Tvert imot definerte de dette som en «mislig» situasjon.¹¹⁵² Sunnhetsloven i 1860 og etableringen av sunnhetskommisjoner som selvstendige forvaltningsorgan førte til at det oppsto en gråsoneproblematikk. Den politiske og juridiske diskusjonen i 1865 om politiets praksis i sedelighetssaker dreide seg snarere om hvorvidt sedelighet skulle behandles som et kriminalitets- eller et sunnhetsproblem, enn om hvorvidt politiet hadde anledning til å utvise skjønn.

På hvilket nivå ble beslutningen om forfølgelse av forbrytelser tatt? Det var amtmannen som hadde påtalekompetanse i straffesaker, og det var han som i henhold til

¹¹⁴⁸ Criminalloven av 20. august 1842, § 21-15

¹¹⁴⁹ Schweigaard 1858: 184 sitert i Kjelby 2013: 533

¹¹⁵⁰ Jæger, Nicolai Henrik, *Om vor Criminelle Retspleje*, Norsk tidsskrift for Videnskab og Literatur 1854-1855, sitert i Kjelby 2013: 534

¹¹⁵¹ Kjelby 2013: 534-540

¹¹⁵² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 43

Justisdepartementets instruks av 26. mars 1840 skulle vurdere hvilke forhold som skulle forfølges og hvor bredt de skulle undersøkes.¹¹⁵³ Amtmannen skulle beramme rettsmøter og gi fogden «actionsordre». Før en sak kom så langt ble det opprettet en anmeldelse hos politiet, initiert av privatpersoner eller av politiet selv. I henhold til de gamle politiforordningene hadde politiet bistandsplikt ved lovbrudd hvis alvor var slik at den «skyldige bør paagribes», og i henhold til en instruks av 1746 var politimesteren pålagt å bistå justismyndigheten ved å sørge for at det ble foretatt forhør på politikammeret i justissaker.¹¹⁵⁴ Som aktor var fogden ansvarlig for forundersøkelsene, men politiet skulle bistå ham med avhør av siktede og vitner og innhenting av bevis. I 1831 innskjerpet Justisdepartementet politiets ansvar for å gjennomføre «preliminærforhør». Preliminærforhørene skulle sikre at amtmannen hadde tilstrekkelige opplysninger til å avgjøre tiltalespørsmålet.¹¹⁵⁵ Politiet fulgte oppfordringen og i 1840 måtte Justisdepartementet be amtmennene om å påse at politiet ikke hentet inn flere bevis og vitneutsagn enn nødvendig, for derved å unngå unødvendig høye omkostninger for det offentlige og lang varetekt for de mistenkte.¹¹⁵⁶ Skillet mellom justis og politi var altså mindre skarpt i praksis enn i rettsteorien.

Dersom man skal gjøre seg opp en mening om hvorvidt politiet hadde anledning til å utøve skjønn i kriminalsaker, bør man se på den type saker som politiet hyppigst var i befatning med. Ifølge politireformkommisjonen av 1865 var det tyverier som dominerte på kriminalstatistikken, og kommisjonen var særlig bekymret over at så få

¹¹⁵³ Amtmannen hadde hatt dette ansvaret siden 1685, da en instruks ga dem ansvar for «Justitiens Administration». Kjelby 2013: 477; 515-516; 544 Unntakene var mindre alvorlige forbrytelser, som for eksempel førstegangs simpelt tyveri og simpelt bedrageri, der den mistenkte hadde tilstått forholdet og dommeren hadde anledning til å ta ut tiltale og dømme på eget initiativ. I slike tilfeller ble saken avgjort ved summarisk behandling, og amtmannen utførte kun en etterfølgende kontroll ved at han beordret dommen fullbyrdet eller vurderte anke.

¹¹⁵⁴ En rettspleieforordning av 1751 påla dommeren ansvar for å påse at saken var tilstrekkelig opplyst ved bevis og vitner, mens en rettspleieforordning av 1796 påbød at det ble satt ekstrarett i alle delinkventsaker (forbrytelser). Kjelby 2013: 490-501

¹¹⁵⁵ I et skriv «angaaende den almindelige Regel om Præliminairforhørets Optagelse» av 9. mars 1831 innskjerpet Justisdepartementet kravet om slike rettslige forundersøkelser. Kjelby 2013: 481; 543

¹¹⁵⁶ Kjelby 2013: 543

av de anmeldte tyveriene ble oppklart av politiet. Jeg har argumentert for at politiet selv tok initiativ til å opprette tyverianmeldelser.¹¹⁵⁷ Ytterligere belegg for en slik tolkning finner jeg i politimester Morgenstiernes korrespondanse med stiftamtmanden i Christiania.

Høsten 1859, kort tid etter iverksettelsen av konstabelreformen, søkte Morgenstierne stiftamtmanden om finansiering av ytterligere to politifullmektigstillinger. Søknaden ble begrunnet med at «det forøgede Antal af Politiets underordnede Personale, vil medføre en ikke ubetydelig Forøgelse i Anmeldelsers og Arresteredes Antal», og at det viste seg «umuligt at række Tid til at optage Forhører i alle de Sager, hvor saadant kunde være ønskeligt».¹¹⁵⁸ I et brev til stiftamtmanden datert 12. juni 1862 forklarte Morgenstierne at han var bekymret over en sterk økning av lovovertrædelser, og særlig tyverier. I løpet av året 1860 var det blitt «anmeldt 904 Tyverier, hvoraf 556 af Klæder og andre Gjenstande, og 348 Tyverier af Penge, Guld og Sølv-sager».¹¹⁵⁹ Det dreide seg om «Tyverier [som] opdages uden at Anmeldelse er skeet, hvilket jevnlig finder Sted under Sagernes Gang, og hvor Gjærningsmanden gribes under, eller strax efter selve Forøvelsen.». Av de totalt 904 anmeldte tyveriene, «forbliver 5 á 600 anmeldte Tyverier uopdagede» forklarte Morgenstierne.¹¹⁶⁰ De mange tyverianmeldelsene var et resultat av konstablenes patruljering, og de mange uoppklarte forholdene var et resultat av overbelastede politibetjenter som ikke hadde ressurser nok til å følge opp alle anmeldelsene. Politibetjentene skulle oppspore eier av tyvgodset, forhøre den mistenkte og eventuelle vitner, for deretter å oversende dokumentene til amtmanden som på grunnlag av politiets forundersøkelse besluttet om det skulle tas ut tiltale.

¹¹⁵⁷ Se kapittel 8.2.2

¹¹⁵⁸ Stiftamtmanden mente at det var tilstrekkelig med én ny politifullmektigstilling, men Stortinget imøtekom kravet om to. Morgenstiernes brev er referert i Indst. S. No. 74 (1860), s. 355-356 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1859-60&paid=7&wid=a&psid=DIVL635&pgid=a_0366

¹¹⁵⁹ Brev fra Morgenstierne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862, s. 2

¹¹⁶⁰ Brev fra Morgenstierne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862, s. 3

Politimester Morgenstjerne fant situasjonen «utilfredsstillende», og besluttet derfor å dele politibetjentene i to grupper, «hvoraf den ene, saaledes som det skeer i alle større Steder og navnlig i alle Hovedsteder, skal virke som Opdagelsespolitie» fra om med 1. juni 1862.¹¹⁶¹ Imidlertid hadde han ikke store forhåpninger om at tiltaket ville være tilstrekkelig, fordi «Politiembedsmændenes Tid ere allerede under de stedfindende Forhold saa stærkt paaregnet, at jeg nærer grundet Frygt for at ... Sagernes forøgede Mængde og Omfang gjøre deres forsvarlige Behandling umulig med det nuværende Personale».¹¹⁶² Morgenstjerne anmodet derfor stiftamtmanden om å konferere med Justisdepartementet og finne en løsning på den «mangelfulde Tilstand». Vedlagt brevet var en kopi av politimesterens ordre om at én overbetjent og fem politibetjenter skulle inngå i en avdeling «under Navn af Opdagelsespolitie». Der påpekte politimesteren at «Det er en selvfølge at Oprettelsen af et Opdagelsespolitie ikke fritager de øvrige betjente fra *den Pligt, der paaligger enhver Politiofficiant at anmelde Forbrydelser og andre Lovovertrædelser*, ligesom at fremtidig Ansettelse i denne Afdelingen vil afhænge af den Virksomhed de i denne retning have udviiste.»¹¹⁶³ I henhold til politimesterens «Instrux for de ved Christiania Opdagelsespolitie ansatte Betjente m.fl.», skulle opdagelsesbetjentene

udelukkende offere deres Tid og Kræfter i et enkelt Ærende, nemlig Opdagelsen af begaaede Forbrydelser. Til Opnaelsen heraf skulle Opdagelsesbetjentene efter Tour forrette ved Politikammeret som Undersøgelserbetjente ... og paa det nøiagtigste og hurtigst muligt undersøge de paa Dagen anmeldte Forbrydelser; om Resultatet af deres Undersøgelser meddele de vedkommende Embedsmand Rapport, - og modtage hans nærmere Ordre. For at imidlertid disse Undersøgelser skulle blive saa skarpe og nøiaktige som kan fordres af et vel organiseret Politi, vil det være nødvendigt, at Opdagelsesbetjentene har nøie Kundskab til løsladte Forbrydere og andre mistænkelige Personer; det bliver derfor deres Pligt at holde saa nøie Øie som muligt

¹¹⁶¹ Brev fra Morgenstjerne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862, s. 3

¹¹⁶² Brev fra Morgenstjerne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862, s. 4

¹¹⁶³ Brev fra Morgenstjerne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862, vedlegg 1: Udskrift af Christiania Politikammers Ordrebog forsaavidt Efterstaaende betrefrer Opdagelsespolitiet, datert 31. mai 1862. Min kursivering.

med disse Personer: kjende deres Bopæle, hvorvidt de have nogen Beskjeftigelse, om de forbruge mange Penge, hvor de pleie at vanke paa offentlige Steder, paa hvad Maade de hidtil have udført Forbrydelser osv. osv. – en Kjendskab, der hidtil kun for en liden deel har været søgt erhvævet, men som jeg, da den antages i ikke uvæsentlig Grad at ville bidrage til at hæmme Forbrydelserne og foranledige deres Opdagelse, anseer af den Betydelighed, at det væsentligste er Hensynet til sammes Opnaaelse og de deraf forhaabentlig flydende gode Følger, der har bevæget mig til at foretage den nu etablerede Forandring i den hidtil stedfindende Forklaring af Politibetjentenes Tjeneste.¹¹⁶⁴

Christianiapolitiet praktiserte anmeldelsesplikt i alle typer saker, uavhengig av alvorlighetsgrad. Morgenstierne etterfølger Michelet praktiserte også generell anmeldelsesplikt. I et brev til stiftamtmanden i Christiania datert 28. april 1864, beskriver han det som «en Selvfølge, at Betjentene saavelsom Embedsmændene og overhovedet Enhver ved Politiet ansat Functionær har en *almindelig Forpligtelse* paa sig til at søge at forebygge Lovovertrædelser og Uordener, og at *anmelde* disse naar de ere begaaede.»¹¹⁶⁵

Morgenstierne fikk rett i sin advarsel om at en omorganisering ikke ville være tilstrekkelig med mindre den ble fulgt av en økning av antallet betjenter. De 60 konstablene genererte stadig flere tyverianmeldelser mens antallet betjenter som skulle «opdage» sakene forble uendret. Verken Storting, kommunestyre eller regjering ville innvilge hans søknader om flere stillinger. Stiftamtmanden videresendte Morgenstierne's brev til Justisdepartementet den 18. juni 1862 med en påpekning om at «Stiftet er ... af den Formening, at nærværende Sag uden Skade kan bero indtil Videre.»¹¹⁶⁶ Ifølge stiftamtmand Arntzen hadde Morgenstierne organisert politiet så

¹¹⁶⁴ Brev fra Morgenstierne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862, vedlegg 2: Instrux for de ved Christiania Opdagelsespolitie ansatte Betjente m.fl, datert 31. mai 1862.

¹¹⁶⁵ Brev fra politimester Michelet til Stiftamtmanden, datert 28.04.1864, s. 7-8

¹¹⁶⁶ Brev fra Stiftamtmanden til Justisdepartementet datert 18.06.1862

godt det var mulig med de få ansatte han hadde til rådighet, og problemene skyldtes ikke «Brugen af de Midler, som vi have, men deri, at disse er for indskrænkede og at Politiembedsmændenes Virksomhed for meget optages af saadanne Foretninger i Justitiens umiddelbare Tjeneste, som kunde henhøre annerledes.»¹¹⁶⁷ Stiftamtmanden siktet til politiets plikt til å foreta rettsforhør i politisaker, og mente at dette var «et Hovedpunkt, hvori Forandring bør indtræde og vel ogsaa tør ventes. Naar Politiet er løst fra denne Byrde, vil det executive Politi i det hele komme i en annen Stilling og faa større Kræfter til Raadighed». Man måtte derfor «see Tiden an, indtil Spørgsmaalet om Oprettelsen af en Byret i Christiania med eller uden Jury er afgjort.»¹¹⁶⁸ Hvilken relevans hadde spørsmålet om opprettelse av en byrett for politiet?

Morgenstiernes oppfordring til reform i juni 1862 kom på et tidspunkt hvor tre lovforslag angående rettspleien var under behandling: Ett om opprettelse av en kollegial *byrett* i Christiania, et annet om opprettelse av *juryordning* i straffesaker, og et tredje om en ny *straffeprosessordning*. Disse lovforslagene angikk ikke politiet direkte, men utfallet av dem ville på ulike måter påvirke hvilke krav og forventinger som ble stilt til politiet. Allerede i 1857 hadde regjeringen fremmet et forslag om opprettelse av en kollegial byrett i Christiania, men forslaget ble nedstemt i Odelstinget med henvisning til at man måtte avvente inntil arbeidet med ny straffeprosesslov var i havn for derved å unngå «at de Bestemmelser, man nu maatte give med Hensyn til Domstolene, ikke vilde passe til nye Procesformer og altsaa snart igjen maatte omgjøres».¹¹⁶⁹ Den 11. februar 1860 sendte regjeringen på ny et forslag til «Lov om Oprettelse af en kollegial Underret for Christiania» til Stortinget, men også denne gang ble saken utsatt i påvente av utfallet i straffeprosessbehandlingen.¹¹⁷⁰ Ifølge

¹¹⁶⁷ Brev fra Stiftamtmand P. Arntzen til Justisdepartementet datert 18.06.1862

¹¹⁶⁸ Brev fra Stiftamtmanden til Justisdepartementet datert 18.06.1862

¹¹⁶⁹ Den Norske Rigstidende 1860.07.18

<http://www.nb.no/nbsok/nb/9b82d95645aa7558fcfa780271a28980?index=153> Den 11. januar 1853 ble det nedsatt en Proceslovcommission som avga sin betenkning «Om Forandring i Straffeproseslovgivninge med eller uden Jury» den 1. januar 1856.

¹¹⁷⁰ Lovforslaget ble blant annet publisert i Den Norske Rigstidende 1860.02.20
<http://www.nb.no/nbsok/nb/7506254e1ff9d80fa554dcc9904e562a?index=40>

lovforslagets § 1 skulle en ny underrett ved navn «Christiania Byret» overta behandlingen av «alle saavel civile som kriminelle Retshandlinger», inkludert «Optagelsen af Forhører i Anledning af Lovovertrædelser [og] Behandlingen og Paadømmelsen af Politisager». Sommeren 1862, da Morgenstjerne anmodet departementet om å vurdere en reform av politiet, var lovforslaget ennå ikke ferdig behandlet. Ordningen ville, om den ble vedtatt, avlaste politiet for dets arbeid med rettsbehandling av politiforseelser, og stiftamtmanden og justisdepartementet mente derfor at spørsmålet om omorganisering og styrking av hovedstadspolitiet måtte vente.

Den 17. mars 1866 ble både «Lov om Forandringer i Behandlingen af Straffesager» og «Lov om Christiania Byret» vedtatt på Stortinget. Førstnevnte lov kodifiserte og innstrammet den praksis som den departementale instruks av 1840 hadde lagt opp til. Det ble stilt krav til at tiltalebeslutningen skulle angi hva slags handlinger som skulle påtales, og hvor og når handlingene hadde funnet sted. Det skulle kun føres bevis, forhandlinger eller påkjennelse av forhold som var innenfor de handlinger som tiltalebeslutningen omhandlet.¹¹⁷¹ Med de to lovene som ble vedtatt den 17. mars 1866 ble politiet avlastet for oppgaver som prinsipielt sorterte under justisens område, men kravene til politiets «opdagelse» av forbrytelser ble ikke senket. Tvert imot ser det ut til at disse lovene skapte et enda høyere krav til politiets forberedende arbeid i politi- og kriminalsaker, noe som understøttes av Kjelby som forklarer at «Muligheten for en nøyaktig utformet tiltalebeslutning som ramme for domsforhandlingene var naturligvis avhengig av kvaliteten og omfanget på det prosess- og etterforskningsmaterialet den bygde på».¹¹⁷² Rettspleiereformene avlastet politiet for arbeidsoppgaver i forbindelse med selve irettføringen av politi- og kriminalsaker, men forventningene til politiets saksforberedende arbeid økte tilsvarende. Dette blir særlig synlig i den politiske

¹¹⁷¹ Kjelby 2013: 545

¹¹⁷² Kjelby 2013: 546

debatten som ledsaget et tredje lovforslag om rettspleieordningen, nemlig forslaget om opprettelse av juryordning i straffesaker.

Juryordning ble lansert som et demokratisk krav av opposisjonelle akademikere på 1830-tallet, deriblant Ludvig Christensen Daa som argumenterte for juryordning i sin bok om 17. mai og politiet i 1831.¹¹⁷³ Sammen med Ueland og bondeopposisjonen på Stortinget arbeidet Daa for utredninger og innhenting av erfaringer fra andre land. I 1854 fremmet Ueland forslag om «Lov om Retsmænd» for Stortinget, og i stortingsdebatten fikk han drahjelp av blant annet Georg Sverdrup som argumenterte for at en juryordning var en nødvendig konsekvens av Grunnlovens prinsipp om folkestyre.¹¹⁷⁴ Som stortingsrepresentant ledet Schweigaard opposisjonen mot lovforslaget, og advarte mot at juryene ville kunne utsettes for så sterkt ytre press at rettssikkerheten ville bli underminert.¹¹⁷⁵ Også regjeringen var skeptisk til lovforslaget, og Stortinget vedtok til slutt å nedsette en kommisjon for videre utredning. I 1857 ble juryloven vedtatt i Stortinget, men kongen nektet sanksjon. Også ved neste Storting ble saken avvist.

I 1863 ble saken fremmet på nytt, og også denne gang skapte den en omfattende debatt. Der motstanderne før hadde vært mest bekymret for følgene av en demokratisering av den dømmende makt, var de fleste motstanderne i 1863 mest bekymret for hva ordningen ville koste staten og hvorvidt politiet var godt nok rustet til å sørge for at straffesakene ble tilstrekkelig belyst. Representant Even Saxlund, som var byfogd i Fredrikshald, argumenterte mot dem som hevdet at juryordningen ville fungere like godt i Norge som i England, fordi

det [er] annerledes i England end hos os; i England har man flere Midler til at faa Data og Oplysninger mod Tiltalte; blant Andet et stærkt udrustet og velorganiseret Politi;

¹¹⁷³ Daa 1831

¹¹⁷⁴ Svendsen 2009: *Ole Gabriel Ueland*

¹¹⁷⁵ Sørensen 1988: 168-169

dette fremskaffer iforveien Oplysninger, examinerer Tiltalte og aflokker ham Beviser, som senere fræmlegges for Juryretten af Politiet, idet dette optræder som Kronens vidner mod Tiltalte.¹¹⁷⁶

Saxlund fikk støtte av gårdbruker Morten Ludvig Sundt, som var bekymret for de omkostninger juryordningen ville kreve siden det «[a]llerede ved Lovens Gjennemgaaelse er antydet, at der maa et stort og stærkt udrustet Politi til, og dertil er Intet opført».¹¹⁷⁷ Ordfører i Christiania og tidligere justisminister Christian Birch-Reichenwald argumenterte også imot juryordningen, fordi den fordret «Reformer i Politivæsenet». Hvordan kunne tilhengerne av juryordningen mene at staten hadde alle nødvendige hjelpemidler på plass, så lenge «man ikke tænkte paa et velorganiseret Politi»? «Politiet var ... ikke udtrykkelig fremhævet», mente Birch-Reichenwald.¹¹⁷⁸ Lærer og gårdbruker Aanen Olsen Bersager ville også stemme for utsettelse fordi «Man vilde faa Omkostninger med det stærkere Politi.»¹¹⁷⁹ Til og med den radikale demokraten og bondeføeren Søren Jaabæk stemte til slutt for utsettelse, fordi det «Under Behandlingen af Loven viste ... sig ogsaa, at det maatte ansættes et «stærkere Politi» end hidtil; men hvad dette vilde koste, vidste Ingen.»¹¹⁸⁰ Lagtinget vedtok med 16 mot 12 stemmer å utsette saken.¹¹⁸¹

Politireformforslaget av 1865 må forstås som del av disse rettspleiereformene. Debatten om juryordningen i 1863 viser at spørsmålet om politiets organisering var intimt forbundet med spørsmålet om politiets evne til å bistå påtalemyndigheten i forberedelsen av straffesaker. Morgenstjerne opprettet på eget initiativ en oppdagelsesavdeling sommeren 1862, men hans krav om en ny politilovgivning og en styrking av oppdagelsespolitiets bemanning ble avvist med henvisning til at tiden ikke var moden. Først når spørsmålene om juryordning, byrett og ny straffeprosesslov var

¹¹⁷⁶ Morgenbladet 1863.06.02 <http://www.nb.no/nbsok/nb/086aa249443630bd1f02951b2de7b446?index=1102>

¹¹⁷⁷ Morgenbladet 1863.06.03 <http://www.nb.no/nbsok/nb/2ce7e9de64877367a6f8b9b7392ea8c8?index=1103>

¹¹⁷⁸ Morgenbladet 1863.06.04 <http://www.nb.no/nbsok/nb/1709846d9bd8fb58cb607ba838d41751?index=1105>

¹¹⁷⁹ Morgenbladet 1863.06.04 <http://www.nb.no/nbsok/nb/1709846d9bd8fb58cb607ba838d41751?index=1105>

¹¹⁸⁰ Morgenbladet 1864.05.30 <http://www.nb.no/nbsok/nb/f5cb3822b7d2b21199daa5bfdecfe6a3?index=1323>

¹¹⁸¹ Først med straffeprosessloven av 1887 ble juryordningen innført i norsk rettspleie.

så godt som avklart i 1865, var veien ryddet for en omfattende behandling av hvordan hovedstadens politi skulle organiseres, reguleres og finansieres. Først da var det etablert et legitimt grunnlag for å kreve en betydelig styrking av politiets evne til å oppklare forbrytelser. Innføringen av en patruljerende konstabelstyrke som praktiserte «stopp og sjekk» av mistenkelige personer og anmeldelsesplikt ved mistanke om tyverier eller andre lovbrudd, drev kriminalstatistikken til slike høyder at oppklaringsprosenten ble stadig dårligere. Dette ble sannsynligvis ikke oppfattet som et stort problem blant hovedstadens innbyggere, da de var mest opptatt av politiets forebyggende evner. Veksten i andelen uoppklarte forbrytelser var imidlertid et stort problem for politimesteren og sentraladministrasjonen, for hvem hensynet til rettsikkerhet og en effektiv rettspleie var et tungtveiende argument.

Politireformforslaget av 1865 må også forstås som del av en forvaltningsreform. Kommisjonens forslag om å erstatte de gamle politiforordningene med kommunale politivedtekter hvilte i stor grad på det faktum at de fleste av politiforordningenes bestemmelser var blitt overflødige ettersom et spesialisert forvaltningsapparat ble etablert i første halvdel av 1860-tallet. Først når brannvesen, sunnhetsvesen, renovasjonsvesen, veivesen og vannvesen var regulert og etablert som separate forvaltningsområder var tiden moden for å omdefinere og spisse politiets ansvarsområde.

Jeg innledet dette delkapittelet med å gjøre rede for hvordan innføringen av en konstabelordning i 1859 og omorganiseringen i 1866 har blitt behandlet som én sammenhengende reform av ettertidens historikere.¹¹⁸² Undersøkelsen her viser imidlertid at det skjedde noen vesentlige endringer i løpet av de syv årene som gikk mellom konstabelreformens implementering i januar 1859 og til kommisjonen for omorganisering av Christianias politi ferdigstilte sin anbefaling i august 1865. Den ekstreme byveksten, utbyggingen av et spesialisert forvaltningsapparat og igangsettelsen av ulike rettspleiereformer gjorde at kommisjonen av 1865 begrep politi

¹¹⁸² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

på en annerledes måte enn Morgenstjerne gjorde da han argumenterte for en konstabelreform i 1858. Det var ingen grunn til å argumentere for en spesialisert organisering av politiet i 1858, da en slik begripelse var avhengig av en erfaring om hvordan et patruljerende politi oppdaget stadig mer kriminalitet. I 1862 hadde Morgenstjerne gjort seg denne erfaringen og argumenterte for en omorganisering, men han fikk ingen drahjelp fra sentraladministrasjonen som ville avvente utfallet av de ulike lovforslagene på forvaltnings- og rettspleiefeltet. Først høsten 1864 delte sentraladministrasjonen politiets oppfatning om at tiden var moden for å omdefinere og spesialisere politiets oppgavefelt.

Reformen av 1866 var vendepunktet i det Foucault beskriver som politiets dreining fra en proaktiv og generell forvaltningsrolle til en reaktiv kontroll- og forfølgerrolle. Konstabelordningen i 1859 og omorganiseringen i 1866 forstås derfor best som to separate reformer, kjennetegnet av ulike begripelser og legitimert i ulike erfaringer. I det videre skal vi undersøke hvorvidt de to reformene også kan tolkes som uttrykk for ulike politipolitiske styringsideologier.

8.3 Politipolitikk – rettsstatsbyråkrati eller reformteknokrati?

Christensen beskriver idégrunnlaget bak reformen av Københavns politi i 1863 som en «hybrid mellom borgerlighed og bureaukrati».¹¹⁸³ I kampen for politireform smeltet politiledelsens visjoner om en sentralstyrt hierarkisk organisasjonsstruktur sammen med liberale politikeres visjon om et konstitusjonelt politi som drev policing by consent:

For politiets vedkommende blev organisationen med reformen i 1863 centraliseret omkring et gennemgående hierarki og inddelt i specialiserede brancher. Denne organisation var en del af opbygningen af et egentligt specialiseret bureaukrati og en

¹¹⁸³ Christensen 2012: 69-72

skabelse af transparens i forvaltningen ... Skabelsen af det borgerlige samfund hang intimt sammen med etableringen af et effektivt og hierarkisk bureaukрати. (...) Reformene af politiet var kendetegnende for en national og historisk kontekst præget af den samtidige eksistens af liberale og konservative interesser.¹¹⁸⁴

Analysen av konstabelreformen i 1859 avdekket et konglomerat av aktører, interesser og idealer som minner om det Christensen beskriver. Konstabelreformen i Christiania ble realisert som resultat av et samvirke mellom en konge/regjeringsmakt som var motivert av behovet for en sivil voldsmakt for å beskytte seg mot revolusjon, skandinaviske politimestre som ivret for en militært strukturert og disiplinert organisasjon, og liberale politikere/journalister som ønsket et politi som drev «policing by consent» for å ivareta borgernes rettigheter i en liberal stat. Hvem var pådriverne i reformforhandlingene i 1865, hvilke interesser representerte de, og hva slags politikk tok de til orde for?

8.3.1 Forhandlingene

Kommisjonen for omorganisering av Christianias politi leverte sin innstilling den 8. august 1865, og regjeringen videreformidlet innstillingen til stiftamtmanden og ordføreren i Christiania for å innhente deres vurdering. I et møte den 25. august 1865 besluttet Christiania formannskap å nedsette en komité som skulle vurdere kommisjonens innstilling. Den 19. september ble ordfører Christian Birch-Reichenwald, lektor Fredrik Brandt, byråsjef L. Eger, professor Anton Martin Schweigaard, fabrikkeier Knud Graah, kjøpmann H. F. Løkke, tømmermester J. F. Maurer, E. Mortensen og politimester Carl Michelet valgt som medlemmer av den kommunale komiteen, og den 2. desember 1865 avga komiteen sin innstilling til formannskapet.¹¹⁸⁵

¹¹⁸⁴ Christensen 2012: 71

¹¹⁸⁵ Christiania Intelligentsedler 1865.09.21

<http://www.nb.no/nbsok/nb/0933fa86becff28a5fae75c3a7eaa3a?index=1629>

Komiteen mente at statskassens andel av utgiftene til ordenspolitiet burde settes noe høyere enn kommisjonen anbefalte, men forøvrig var den i det store og hele enig med kommisjonen. Den hadde ingen innvendinger mot kommisjonens tilstandsbeskrivelse eller argumenter, og ga sin uforbeholdne støtte til samtlige av kommisjonens forslag til tiltak.¹¹⁸⁶ Resten av kommunestyret måtte imidlertid også overbevises om at reformen ville være verdt sin pris. Med dette mål for øye argumenterte komiteen for hvordan reformen særlig ville gagne kommunale interesser. Reformen ville gi en «stærkere og bedre Politi-Organisation», og inndelingen i et statlig oppdagelsespoliti og et kommunalt ordenspoliti ville sikre en «fuldstændigere og stadigere Samvirken» mellom ordenspolitiet og «Kommunens øvrige Administrationsgrene». Et styrket ordenspoliti ville kunne bistå mer til «f. Ex. Fattigvæsenets bestyrelse og ved Kontrollen med, at de kommunale Indretninger for Brolægning, Vandleddning, Gadebelysning o.s.v. til enhver Tid ere i vedbørlig Stand».¹¹⁸⁷ Komiteen anbefalte byens formenn- og representanter om å stemme for omorganiseringen, i «Overbeviisning [om] at den nye Ordning vil blive gennemført paa en saadan Maade, at Kommunen faar fuldt Vederlag for den forøgede Udgift».¹¹⁸⁸

Den 22. desember 1865 presenterte komiteen sin innstilling for Christianias formann- og representantskap, hvor 43 av 45 stemmeberettigede var til stede. Med unntak av en kort debatt mellom Schweigaard, Michelet, Frølich og Thomle angående én av paragrafene i forslaget til kommunale politivedtekter, var det ingen spørsmål eller innvendinger.¹¹⁸⁹ Avstemningen endte med et enstemmig bifall til komiteens anbefalinger.¹¹⁹⁰ Stiftamtmannen i Christiania, som opprinnelig hadde frarådet

¹¹⁸⁶ Christiania Intelligentsedler 1865.12.21

<http://www.nb.no/nbsok/nb/f83318c5958103eac09a3c039311170d.nbdigital?lang=no>

¹¹⁸⁷ Christiania Intelligentsedler 1865.12.21

¹¹⁸⁸ Christiania Intelligentsedler 1865.12.21

¹¹⁸⁹ Diskusjonen gjaldt hvor høyt man skulle sette den øvre grensen for pantelåneres utlånssum.

¹¹⁹⁰ Christiania Intelligentsedler 1865.12.27

<http://www.nb.no/nbsok/nb/afa50484534a55a4700782e8cd33fe15?index=1>

regjeringen å oppnevne en kongelig kommisjon, meldte at han «ikke [hadde] fundet Anledning til nogen Erindring med Hensyn til den af Kommissionen saaledes foreslaaede og af Kommunerrepresentationen ... tiltraadte Organisationsplan for Christiania Politi».¹¹⁹¹ Saken var dermed klar for videre behandling i regjering og Storting.

Den 25. januar 1866 forelå en innstilling fra Justis- og politidepartementet som konkluderte med at departementet «idethele tiltræder Kommissionens og den af Formandskabet nedsatte Kommittees Udtalelser» og «tilraade, at Christiania Politi søges omorganiseret paa den foreslaaede Maade».¹¹⁹² Departementet var overbevist om at reformforslaget «ikke alene vil raade Bod paa en Tilstand, som nu er saa mangelfuld, at en Reform ikke vel længer kan opsættes, men ogsaa vil tilveiebringes en Ordning, hvis Hensigtsmæssighed antages indlysende, og som forhaabentlig for en længere Fremtid vil vise sig tilstrækkelig.»¹¹⁹³ Statens andel av utgiftene til ordenspolitiet kunne ifølge departementet økes til det dobbelte av det kommisjonen anbefalte, forutsatt at et lovforslag som sikret staten rettighetene til byenes auksjonsinntekter ville bli vedtatt.¹¹⁹⁴ Departementet delte kommisjonens oppfatning om at ingen andre byer hadde utfordringer av samme omfang som hovedstaden, og mente at det derfor ikke var hensiktsmessig å innføre samme organisering av politiet i andre norske byer. Etter en «særlig Overveielse» av hvorvidt kommunale politivedtekter også «kunne anvendes ... udenfor Christiania, for Byer af nogenlunde Størrelse», konkluderte departementet med at «saadanne Bestemmelser, for at paakræves, forudsætte Forholde, som kun en

¹¹⁹¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 55

¹¹⁹² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 55

¹¹⁹³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 55

¹¹⁹⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 56 Departementet viste til et lovforslag som gikk ut på at staten overtok byenes auksjonsinntekter mot at staten overtok ansvaret for fast lønn til alle embetsmenn som tidligere hadde vært lønnet ved sportler. Auksjonsinntektene var ifølge departementet så store at selv om statens utgifter til lønninger ville øke når man avsluttet sportellønnsordningen, så ville staten sitte igjen med et overskudd. Dette overskuddet mente departementet at burde «komme vedkommende Kommune til gode», og anbefalte derfor at staten skulle bruke overskuddet til å sikre «en tidsmessig Ordning af Politivæsenet».

større By frembyde, og som formeentlig intetsteds i Landet ... finder Sted i den Betydning som i Christiania».¹¹⁹⁵ Innstillingen munnet ut i to lovforslag. Ett som bestemte at statskassen fra og med 1. januar 1867 årlig skulle forplikte seg til å betale en viss sum til finansiering av hovedstadens politi, og et annet som ga Christianias bystyre hjemmel til å bestemme vedtekter for «de under Ordens- og Sædelighedspolitiet hørende Anliggender».¹¹⁹⁶

De to lovforslagene ble behandlet av Stortinget våren 1866. Den 27. mars 1866 erklærte Stortingets justiskomité at den hadde «Intet at bemærke» til lovforslaget som hjemlet Christiania kommunes rett til å fastsette politivedtekter. Da Odelstinget tok lovforslaget opp til behandling den 6. april 1866 ble det imidlertid gjenstand for debatt.¹¹⁹⁷ Ifølge lovforslagets § 1 skulle det være «Christianias Formænd og Repræsentanter overladt, uden Hinder af gjældende Lovbestemmelser, at ordne de under Ordens- og Sædelighedspolitiet hørende Anliggender gennem Vedtægter, der stadfæstes af Kongen».¹¹⁹⁸ Hensikten med denne paragrafen var todelt. For det første skulle den sikre politiet et mer tidsriktig og lokalt tilpasset lovverk gjennom å gi kommunen rett til å fastsette vedtekter som overstyrte de gamle politiforordningenes bestemmelser. For det andre skulle den gi politiets praksis i sedelighetssaker (som var i strid med kriminallovens bestemmelser) hjemmel i vedtektene. Formuleringen «uden Hinder af gjældende Lovbestemmelser» skapte debatt blant stortingsrepresentantene.

På den ene siden var en gruppe stortingsrepresentanter som var forarget over at loven hjemlet politiets unnlattelse av å straffeforfølge prostitusjonsvirksomhet, og som argumenterte ut fra et religiøst synspunkt på saken. Sogneprest Bernhard Ludvig

¹¹⁹⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 61

¹¹⁹⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 62-65

¹¹⁹⁷ Storthingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 471-472 + Storthingstidende. No. 60. Forhandlinger i Odelstinget. 1866, s. 473-474 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=-stid&wid=2&psid=DIVL196&pgid=2_0487&s=False

¹¹⁹⁸ Ukast til Lov indeholdende adskillige Bestemmelser om Politivæsenet i Christiania, 25. januar 1866, i Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 64

Essendrop tok til orde for å fjerne formuleringen «uden Hinder af gjældende Lovbestemmelser», da han på det sterkeste ville protestere mot «at Loven skulde sanktionere, hvad der tilsigtedes herigjennem».¹¹⁹⁹ Sogneprest Andreas Hauge kunne ikke forstå at man kunne «legalisere Ugudeligheden» på denne måten, og sogneprest Harald Ulrik Sverdrup

vilde ikke, at Kongen og Kommunen skulde have Lov til at gjøre dette, om de vare aldrig saa enige. (...) Han vilde siye rent ud: Bort med det Altsammen! (...) Der stod skrevet: «Du skal ikke bedrive Hor.» Men her sagde man: «Du skal under visse Omstændigheder have Lov til at gjøre det.»¹²⁰⁰

På den andre siden var representanter som mente at formuleringen i lovforslagets § 1 var i strid med Grunnlovens prinsipper om maktfordeling og likhet for loven. Handelsmann Einar Schawland Gram påpekte at bestemmelsen åpnet for å «overdrage ... en lovgivende Myndighed» til en kommune som derved «kunde forandre den gjældende Lovgivning i visse Henseender eller sætte noget Andet i stedet». Han mente at dette var i strid med Grunnlovens prinsipp om «at det var Thinget, som gav Love». Dersom man åpnet denne døren for én kommune så ville snart andre kommuner kreve samme myndighet, mente Gram, «og man vilde saaledes faa en hel Mangfoldighed af Love i Landet».¹²⁰¹ Læreren Jørgen Olafsen påpekte at lovforslaget var i strid med prinsippet om likhet for loven, da det innebar en forskjellsbehandling av by og bygd: «[M]edens man stillede Landbefolkningen i den offentlige Gabestok, saa vil man formelig legalisere Usædeligheden i Byerne».¹²⁰²

Professor Anton Martin Schweigaard inntok rollen som lovforslagets beskytter i Odelstingsdebatten, og viste til at det lenge hadde vært «talt om, at Kommunerne burde have denne Myndighed til at fatte disse Politibestemmelser».¹²⁰³ Criminalloven hadde

¹¹⁹⁹ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 471

¹²⁰⁰ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 472

¹²⁰¹ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 471

¹²⁰² Stortingstidende. No. 60. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 473

¹²⁰³ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 472

ifølge Schweigaard vist seg som et utilstrekkelig virkemiddel for myndighetene i deres håndtering av prostitusjon, og særlig etter at Sunnhetsloven av 1860 ga kommunene rett til å «give Sundhedsvedtægter efter Kongelig Approbation» og en plikt til å iverksette tiltak for å forebygge epidemier og smittsomme sykdommer. Ifølge Schweigaard måtte prostitusjon håndteres som et sunnhetsproblem, og ikke som et kriminal- eller moralproblem. Han påpekte at «det var Pligt for den lovgivende Magt at gjøre Lovene mulige», og at Stortinget ikke kunne «sætte sig imod de Forandringer, der vare nødvendige af Hensyn til Samfundsordenen.» «Vi maa have en Lov, som er iværksettelig», argumenterte professoren. Å mene «at enhver Overtrædelse paa det religiøse eller moralske felt skulde rammes af Straffeloven, gik sandelig ikke an.» Til de som ville gjøre Bibelens bud til lov ville Schweigaard si «at de hellere maatte lade være at være Lovgivere».¹²⁰⁴ Schweigaard fikk ingen drahjelp fra andre representanter i debatten, og motstanderne samlet seg om et forslag om å fjerne formuleringen «uden Hinder af gjældende Lovbestemmelser» fra lovutkastets § 1. Selv om motstanderne var motivert av ulike og til dels motstridende idealer (religiøse versus demokratiske), klarte de i fellesskap å oppnå flertall med 47 (mot 37) stemmer. For øvrig ble lovforslaget vedtatt slik det opprinnelig var formulert. Lagtinget ga sitt enstemmige samtykke, og loven trådte i kraft 1. januar 1867.¹²⁰⁵

Den 12. mai 1866 ferdigstilte Stortingets justiskomite sin innstilling til lovforslaget om finansiering av hovedstadens politi.¹²⁰⁶ Justiskomiteen var overbevist om nødvendigheten av å styrke politiets evne til å oppdage forbrytelser. Selv om det var

¹²⁰⁴ Stortingstidende. No. 60. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 473

¹²⁰⁵ Stortingsforhandlinger 1865, Inst. og Besl. O. No. 119, s. 288 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=9&wid=a&psid=DIVL1314&pgid=a_0308 + Inst. og Besl. O. No. 128, s. 300-301 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=9&wid=a&psid=DIVL1350&pgid=a_0320

¹²⁰⁶ Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 614-615 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=8&wid=a&psid=DIVL1364&pgid=a_0630

avklart at Christiania Byrett skulle overta ansvaret for «Forhørsvæsenet», kunne det «ikke være Tale om at reducere Embedsstyrken i samme Forhold». Tvert imot måtte politiet styrkes, da «en mere omfattende Virksomhed fra Politiets Side er ... gjentagende og med megen Styrke fremhævet». Det var behov for økt innsats fra politiet når det gjaldt å «tilveiebringe de første Oplysninger i ethvert criminelt Tilfælde, og at overgive disse til Byretten i Form af Rapporter m.V.»¹²⁰⁷ Justiskomiteen ville derfor støtte lovforslagets bestemmelse om at staten skulle dekke utgiftene til samme antall politifullmektigstillinger som før.

Justiskomiteen ville imidlertid «ikke foreslaa for Stortinget at overtage paa Statskassen Udgifterne ved det saakaldte Opdagelsespoliti».¹²⁰⁸ Komiteen erkjente «at en vis Konsekventse skulde synes at tilsige, at, naar Staten har overtaget Udgifterne ved Lovovertrædelsers Undersøgelse og Paatale (Lov af 17de Decbr. 1836), burde den ogsaa overtage Omkostningerne ved Forbrydelsers Opdagelse.» Men, på den annen side var det vanskelig å føre kontroll med «Udgifterne ved Forbrydelsers Opdagelse», da det i praksis ikke lot seg «gjennemføre nogen skarp Sondring mellem de forskjellige Grene af Politistyrken».¹²⁰⁹ Komiteen ville altså ikke støtte kommisjonens anbefaling om å innføre et prinsipielt skille mellom et statlig finansiert opdagelsespoliti og et kommunalt finansiert ordenspoliti. Det var ifølge justiskomiteen uhensiktsmessig å «drage Stortinget ind i Ordningen af Politivæsenets Detailler i Kjøbstædene». I stedet burde man holde seg til «den Grundsætning» om at staten bekostet politiembetsmennenes lønninger, mens kommunen betalte lønnen til «det underordnede Politi» (betjenter og konstabler).¹²¹⁰

Justiskomiteen fant det rimelig at staten bekostet noe av hovedstadspolitiets utgifter, da «Christiania som Hovedstad indtager en fra de øvrige Byer forskjellig Stilling.»

¹²⁰⁷ Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 614

¹²⁰⁸ Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 615

¹²⁰⁹ Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 615

¹²¹⁰ Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 615

Komiteen ville imidlertid ikke at Stortinget skulle forplikte seg til å utrede en «vis Brøkdel af den samlede Udgift» da dette «vilde føre ind paa detaillere, som Storthinget ... bør holde sig udenfor.»¹²¹¹ I stedet anbefalte den at statens bidrag ble satt til en årlig «rund Sum», og at man overlot til kommunen og politiets ledelse å beslutte hvor mye som skulle gå til opdagelsespolitiet versus ordenspolitiet. Justiskomiteen konkluderte med å innstille at staten budsjetterte med 8600 spesidaler til Christianiapolitiet, hvorav 3600 var øremerket lønn til politiets embetsstillinger. De øvrige 5000 kunne brukes til underordnede politistillinger eller andre utgifter, med en merknad om at dette bidraget gjaldt «indtil annerledes af Storthinget bestemmes» og at det «til enhver Tid kunne afpasse[s] efter Omstændigheder[ne]».¹²¹² På denne måten kunne staten imøtekomme Christiania kommunes krav om økt statlig bistand til hovedstadens politi, men uten å binde seg til et prinsipp for utgiftfordeling som ville forplikte Stortinget på lang sikt. Under Odelstingets behandling den 23. mai 1866 ble justiskomiteens innstilling vedtatt uten debatt.¹²¹³

Med dette var forhandlingene om kommisjonens reformforslag ved veis ende, og fra 1. januar 1867 trådte de nye ordningene i kraft. Kommisjonen hadde dermed, med noen små justeringer, fått gjennomslag for de fleste av sine anbefalinger. Politiet ble omorganisert, antallet ansatte økte fra 96 til 140, kommunen fikk solid økonomisk drahjelp fra staten til å dekke de økte kostnadene, og den kommunale vedtektretten gjorde det mulig å etablere et mer tidsriktig og lokalt tilpasset regelverk på ordensfeltet. På to viktige områder måtte imidlertid kommisjonen bøye seg for Stortingsflertallet. Kommisjonen fikk ikke gjennomslag i Stortinget for å åpne for at de kommunale vedtektene kunne overprøve gjeldende lov, og ei heller ville Stortinget forplikte seg til et nytt prinsipp for kostnadsdeling mellom stat og kommune. Alt i alt må man likevel kunne si at kommisjonens reformforslag møtte velvillighet på de fleste hold. Skyldtes

¹²¹¹ Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 615

¹²¹² Stortingsforhandlinger 1865, Indst. S. No. 151, s. 616

¹²¹³ Stortingstidende No. 116. Forhandlinger i Stortinget 1866. s. 926-927.

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=-stid&wid=1&psid=DIVL255&pgid=1_0958 Opplysninger om voringens utfall mangler.

det bred enighet om kommisjonens virkelighetsbeskrivelse og fremtidsvisjoner, eller skyldtes det et godt strategisk spill? Vi skal se nærmere på hvem som var de drivende aktørene bak reformen og hva slags visjoner de hadde for fremtidens politi og samfunn.

8.3.2 Reformbyråkratene

Ifølge Strand var det de nasjonalliberale danske politikerne, ikke politiledelsen, som var primus motor bak forslaget om å etablere et spesialisert oppdagelsespoliti i København i 1863:

Etableringen af Opdagelsespolitiet som ét særskilt inspektorat forelå således ikke i de af politiet og magistraten fremsatte forslag, men opstod først som realitet efter de omfattende Rigsdagsforhandlinger vedrørende omordningen af Københavns politi. Det var på Tinge, det selvstændige inspektorat for Opdagelsespolitiet blev skåret til. Den politiske dagsorden var derfor en endog meget vigtig faktor bag etableringen af Opdagelsespolitiet.¹²¹⁴

På det danske Folketinget var det juristen og redaktøren av det danske Dagbladet, Carl Steen Andersen Bille, som førte ordet på vegne av de nasjonalliberale representantene og som ble valgt til leder av reformutvalget. I 1857 hadde Bille vært på studiereise for å lære om organiseringen av Londons politi gjennom, og gjennom en samling reisebrev publisert i boka *Skizzer fra England* gjorde han rede for hvorfor The New Police kunne tjene som forbilde for en reform av det danske politi.¹²¹⁵ Bille var særlig interessert i Londonpolitiets «Detective Branch», som ble etablert etter initiativ fra lederen av The Metropolitan Police, Richard Mayne, i 1842.¹²¹⁶ Billes mål var ifølge Strand å «etablere en dansk nationalisme med utgangspunkt i den for mange nationalliberale intellektuelle, arketyperiske nationalstat, Storbritannien», og dette skulle oppnås ved at politiet ble omdannet fra en statlig byråkratisk organisme i regjeringens hånd til «en del af folkets organisme og borgernes allierede.»¹²¹⁷ Reformen skulle heve borgernes

¹²¹⁴ Strand 2011: 34

¹²¹⁵ Bille 1857:*Skizzer fra England*

¹²¹⁶ Emsley 1996: 72

¹²¹⁷ Strand 2011: 38

rettssikkerhet gjennom en mer profesjonell forberedelse av straffesaker og et krav om økt bevisbyrde for staten.

Hvem var primus motor bak reformen av Christianias politi i 1866? Ser vi på hvem som var medlemmer i de mange utvalgene som ble nedsatt i forbindelse med reformforhandlingene i årene 1864-1866, finner vi at noen navn stadig gjentas. I april 1864 startet politimester Michelet reformprosessen ved å sende et brev til stiftamtmanden i Christiania med en anmodning om nedsettelse av en kongelig kommisjon for omorganisering av hovedstadens politi. Han ble selv oppnevnt som medlem av kommisjonen og var en sentral premissleverandør for det produkt som kommisjonen endte opp med. Ikke nok med det, Michelet ble også valgt av Christiania formannskap til å være medlem av den komiteen som skulle vurdere kommisjonens reformforslag. Som viseordfører i Christiania (1863-1865) deltok han dessuten i bystyrets debatt og avstemning.

Politimesteren var ikke alene om å inneha flere nøkkelposisjoner i reformprosessen. Som ekspedisjonssekretær i Justisdepartementet var Axel Kierulf med på å behandle Michelets anmodning i april 1864, og han etterkom Michelets ønske ved å innstille til nedsettelse av en kongelig kommisjon som han selv og Michelet skulle sitte i.¹²¹⁸ I kommisjonen satt også smedmester H. Thune, som dessuten var medlem av Christiania formannskap (1861-68) og derfor også deltok i bystyrets behandling av kommisjonens reformforslag. Et annet navn som går igjen er Christian Birch-Reichenwald. Han hadde vært justisminister i perioden 1858-1861, og satt som ordfører i Christiania (1862-1865) i den perioden reformforhandlingene pågikk. Som ordfører var han med på å innstille seg selv som medlem av komiteen som skulle vurdere kommisjonens reformforslag, og han stemte for komiteens forslag i bystyrets endelige behandling. Samtidig var han stortingsrepresentant (1862-67), og således også delaktig i Stortingets behandling av reformforslaget. Professor Anton Martin Schweigaard hadde også en

¹²¹⁸ Den Norske Regjerings underdanigste Indstilling af 24de September 1864. I Stortingsforhandling 1865, O. Nr. 10, s. 1-12

viktig rolle i reformprosessen. Han ble valgt til medlem av den kommunale komiteen som skulle vurdere kommisjonens reformforslag, og han var en aktiv debattant i bystyrets endelige behandling av reformforslaget. Som stortingsrepresentant (1842-70) inntok han dessuten hovedrollen som reformforslagets forsvarer i Stortingets behandling av lovforslagene. Schweigaards kollega, lektor Fredrik Peter Brandt, deltok også i den kommunale komiteen, og som medlem av Christiania bystyre (1866-68) var han med på å stemme for bystyrets anbefaling av reformen.

Med ett unntak (smedmester Thune) var alle disse nøkkelaktørene embetsmenn som hadde tatt sin juridiske utdannelse ved Universitetet i Christiania. Schweigaard og Birch-Reichenwald var eldst. De hadde avlagt sine juridiske embetseksamener i 1832/34, og utgjorde sammen med Stang, Welhaven og Munch den harde kjernen i det som ble kalt Intelligentskretsen.¹²¹⁹ Kretsen representerte et «ungdomsopprør innad i den norske embetsstanden», og anført av Schweigaard og Stang erobret den det politiske hegemoniet i Norge fra midten av 1840-tallet.¹²²⁰ Ifølge Seip ble Schweigaard den nye generasjonens talsmann på stortinget fra 1842, og Stang dens representant i regjeringen fra 1845.¹²²¹ Slagstad beskriver Stang og Schweigaard som «de store nasjonale strateger som sto i spissen for det moderne gjennombrudd» i siste halvdel av 1800-tallet, og forklarer at de fikk gjennomslag for sine strategier ved å dele «det politiske system mellom seg – Schweigaard tok Stortinget og Stang tok regjeringen».¹²²² Som sjef for Indredepartementet (1845-1856), som formann i den norske regjering (1861-1872) og som statsminister (1873-1880) sørget Stang for iverksetting av storstilte moderniseringsreformer i statlig regi.¹²²³ Som lektor (1835-1839) og professor (1840-1870) i lovkyndighet, statsøkonomi og statistikk ved Universitetet i Christiania, utøvde Schweigaard betydelig påvirkning på den kommende generasjonen embetsmenn, og som stortingsrepresentant (1842-1870) bidro

¹²¹⁹ Se kapittel 5.2.2

¹²²⁰ Sørensen 2009: *Anton Martin Schweigaard*

¹²²¹ Seip 1974: 105

¹²²² Slagstad 2001: 13-14

¹²²³ Slagstad 2001: 66

han til å reformere lovgivningen i tråd med Stangs moderniseringsprosjekt. Blant Schweigaards studenter finner vi flere av nøkkelaktørene bak politireformen i 1866, nemlig Axel Kierulf (som tok juridisk embetseksamen i 1845), Fredrik Peter Brandt (uteksaminert i 1846) og Carl Johan Michelet (uteksaminert i 1849).

Ifølge Michelets anbefaling i 1864 måtte man nedsette en kongelig kommisjon bestående «af upartiske og Kyndige Mænd, der have havt det specielle Hverv ved personlig Iagttagelse at sætte sig ind i Sagen.»¹²²⁴ Kommisjonens medlemmer hadde alle, med unntak av smedmester Thune, juridisk embetseksamen fra Universitetet i Christiania. August Thomle (1816-1899) ble uteksaminert i 1837 og hadde etter dette arbeidet som prokuratorfullmektig i Drammen (1838-1841), prokurator (1843-1855) og stiftsoverrettsassessor i Christiania (1856-1865), og han var ordfører i Christiania i 1863.¹²²⁵ Marcus Pløen Ingstad (1837-1918) tok sin juridiske embetseksamen i 1861, og gjorde deretter karriere ved universitetet. Først som Schweigaards stipendiat, og i 1870 overtok han Schweigaards professorat.¹²²⁶ Sammen med Michelet og Kierulf utgjorde de utvilsomt en sakkyndig ekspertise, men om man kan kalle dem upartiske er mer tvilsomt.

Som ekspedisjonssekretær i Justisdepartementet, og derfor Michelets overordnede, kunne Kierulf neppe anses som upartisk. Særlig Michelet hadde egeninteresse i det arbeidet kommisjonen skulle utføre, noe han selv hadde brukt som argument for å understreke behovet for oppnevning av en sakkyndig kommisjon. Ifølge Michelets brev til stiftamtmanden ville «Udtalelsen af upartiske og Kyndige Mænd ... have en ganske anden Vægt enn Erklæringer fra Politimesteren, der aldrig vil kunne frigjøre sig fra Mistanke om, at han i sin Iver for at bringe Politiet op til den størst mulige

¹²²⁴ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, Riksarkivet, Justisdepartementet, 2. sivilkontor C - F Sakarkiv ordnet alfabetisk etter emne, 1824-1960 – Christiania politi nr 1 1862-1866 RA/S-1040/F/L0059, s. 3

¹²²⁵ Thomle 1913

¹²²⁶ Blangstrup 1922: *Salmonsens Konversationsleksikon* : B. 12 : *Hvene-Jernbaner*

Fuldkommenhed undlader at tage tilbørligt Hensyn til de pekuniære [økonomiske] Opoffrelser som Øiemedets Opnaaelse vil paakræve». ¹²²⁷ Michelet nøyde seg imidlertid ikke med å be om en kommisjon, han benyttet også anledningen til å forklare hvilke reformtiltak han selv, som ekspert på feltet, mente måtte på plass. ¹²²⁸ Tiltakene som politimesteren anbefalte viste seg å bli nøyaktig de samme som kommisjonen ble enig om et drøyt år senere, og det er derfor åpenbart at Michelet øvde sterk innflytelse på de øvrige medlemmene i kommisjonen.

Valen-Sendstad har utpekt Michelet som hovedstrateg bak reformen i 1866. Han skriver at «Politimester Michelet hadde en heldig hånd med gjennomføringen av reformprogrammet», og omtaler Michelet som en «venstremann» som var «i pakt med de politiske hovedstrømninger» og som «kjente det store spillet, dets regler og finesser». ¹²²⁹ At Michelet var en av de mest betydningsfulle aktørene bak politireformen i 1866, er det liten tvil om. Carl Johan Michelet (1826-1902) var sønn av generalmajor Christian Frederik Michelet og kom fra en slekt som hadde produsert fremtredende embetsmenn gjennom århundrer. ¹²³⁰ Etter avlagt juridisk embetseksamen i 1849 arbeidet han som fullmektig hos en høyesterettsadvokat inntil han ble ansatt som overrettsasskfører i 1856, og tiltrådte deretter som politimester i Christiania i 1863. Michelet kombinerte embetskarrieren med lokalpolitikk, og satt som representant i Christiania bystyre i hele 20 år (1862-1882). Han fungerte dessuten som viseordfører i årene 1863-1868 og ble valgt til ordfører i 1866-1868. ¹²³¹ Det var en intim forbindelse

¹²²⁷ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, Riksarkivet, Justisdepartementet, 2. sivilkontor C - F Sakarkiv ordnet alfabetisk etter emne, 1824-1960 – Christiania politi nr 1 1862-1866 RA/S-1040/F/L0059, s. 3-4

¹²²⁸ I Michelets brev til stiftamtmanden lanserer han alle de tiltak som kommisjonen endte opp med å anbefale: En kraftig styrking av politistyrken, spesialisert inndeling i et ordens- og opdagelsespoliti, kommunal vedtektsrett og utgiftsfordeling mellom stat og kommune. Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864

¹²²⁹ Valen-Sendstad 1953: 197

¹²³⁰ Michelet (2009, 14. februar), i Store norske leksikon. <https://snl.no/Michelet>

¹²³¹ Finne-Grønn 1919: *Slegten Michelet : genealogisk-personalhistoriske meddelelser, med vaabentegninger, facsimiler og portrætter*

mellom kommunal og statlig karriere, og ordførervervet var ifølge Myhre «et viktig springbrett til både storting og regjering, og derfor del av et større spill».¹²³²

Det er ingen tvil om at Michelet behersket det politiske spill, men det er ikke korrekt å kalle Michelet en «venstremann», slik Valen-Sendstad gjør. Partiet Venstre ble ikke stiftet før i 1884, og Michelet ville neppe identifisert seg selv som en venstremann. Michelet var Stang og Schweigaards mann, og tilhørte dermed en politisk fløy som i 1884 skulle komme til å kalle seg Høyre.¹²³³ Denne tolkningen understøttes av en artikkel som Morgenbladet publiserte den 6. juli 1863 og som handlet om ansettelsen av «kun 37 Aar» gamle Michelet som hovedstadens nye politimester.¹²³⁴ Artikkelen drøftet hvordan det kunne ha seg at Michelet, som den yngste og mest uerfarne av alle søkerne, ble innstilt som nr. 1 av regjeringen:

det har efter alle Mærker været Regjeringen meget angelegent at faa Hr. Michelet til Politimester her i Staden. Denne Yndling har naturligvis ogsaa gjerne villet have Embedet, der har vist sig som en meget god Befordringspost. ... det skal falde vanskeligt at godtgjøre, hvorledes Regjeringen er kommet til det Resultat at foretrække [Michelet], der aldrig har været i den Stilling, at han kan have vist Egenskaber, hvorpaa det kommer an ved Bestyrelsen af Politimesterembedet i Hovedstaden. For et halvt Aar siden blev Hr. Michelet under adjunkt Holths og Huseiernes Valgagitationer gjort til Medlem af Formandskabet med et temmelig stort Stemmeantal, fordi Hr. Michelet, foruden at være opført paa Huseiernes Liste, ogsaa var akseptabel som Formandskabs-Kandidat for en Del andre Borgere her i Byen. (...) Man kan veie Kvalifikationerne hos ... Ansøger[n]e saa længe som man vil: man kommer neppe til noget andet

¹²³² Myhre 1990: 358

¹²³³ Michelet var politisk aktiv gjennom hele sin embetskarriere, og etter at han ble utnevnt til amtmann i Jarlsberg og Larvik i 1882 stilte han i en årrekke som stortingsrepresentant for partiet Høyre. I periodene 1886-1991 og 1895-1901 representerte Michelet Høyre og Jarlsberg og Larviks amt på Stortinget. NSDs politikerarkiv (1814-1905) http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=&lan=eng&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=33&person=12011

¹²³⁴ Morgenbladet 1863.06.07 <http://www.nb.no/nbsok/nb/b28a493949e32a2b22bf1b700c7d3021?index=1107>

Resultat, end at den Egenskab, som har ført Hr. Michelet længst frem, har været den, at han er en varm Tilhænger af det Stangske Ministerium.¹²³⁵

Artikkelen var sannsynligvis skrevet av Morgenbladets redaktør, Christian Friele. Friele utviklet Morgenbladet til et konservativt kamporgan, og han var kjent for å pleie nær omgang med den politiske, økonomiske og vitenskapelige eliten. I 1860- og 70-årene utøvde Friele «en redigerende og regisserende makt i samfunnsdebatten», og hans meninger hadde stor påvirkningskraft.¹²³⁶ Frieles omtale av Michelet som regjeringens mann og en varm tilhenger av Stangs regime ble ikke fulgt opp av motinnlegg, og Friele var nok ikke alene om en slik forståelse.

Valen-Sendstad argumenterer for at Michelet lyktes fordi han var en usedvanlig dyktig strateg. Morgenstierne strategiske evner kan imidlertid neppe karakteriseres som svakere enn Michelets, og personlige evner kan derfor ikke gi et fyllestgjørende svar på hvorfor Michelet fikk gjennomslag for samme type forslag som Morgenstierne hadde fått avslag på bare få år tidligere. Det handlet nok heller om timing. Morgenstierne var for tidlig ute med sine anmodninger om lovrevisjon (1860) og omorganisering (1862), da sentraladministrasjonen var avhengig av å få landet en rekke forvaltnings- og rettspleieprosjekter før de kunne ta stilling til hvordan politiet skulle reguleres og organiseres.¹²³⁷ Imidlertid gir heller ikke dette et fullgodt svar på hvorfor Michelet lyktes, da det forutsetter at hvem som helst ville oppnådd samme resultat. Handlet det også om hvilken posisjon Michelet talte fra?

Michelet og Morgenstierne tilhørte begge embetsstanden, en stand som ifølge Seip var «en politisk elite med ubestridt dominans» innen samfunnets lovgivende, utøvende og dømmende maktorganer fra 1840-til 1870-tallet.¹²³⁸ Seip beskriver embetsmannsstaten

¹²³⁵ Morgenbladet 1863.06.07

¹²³⁶ Eide 2009

¹²³⁷ Se kapittel 8.2.3

¹²³⁸ Seip 1974: 63

som på sitt høydepunkt på 1860-tallet, da trusler både ovenfra og nedenfra var blitt parkert. Kongemakten var blitt skjøvet i bakgrunnen av en regjering og et Storting dominert av embetsmenn, ideen om allmenn stemmerett var blitt nedkjempet til fordel for en idé om at den byråkratiske eliten skulle ivareta «den egentlige folkeviljen», og de lokale selvstyreorganene var blitt «innlemmet i embetsmannsstatens politiske system».¹²³⁹ Mens Seip beskriver embetsmennene som en herskende stand som motivert av økonomiske interesser inntok alle sentrale maktposisjoner i samfunnet, har Sejersted argumentert for at embetsmennene «knappt kan sies i noen rimelig forstand å ha vært herskere».¹²⁴⁰ Sejersted mener at embetsmennene heller må forstås som rettsstatens og de borgerlige friheters beskyttere, og at «det først og fremst var eiendomsbesitternes interesser som ble ivaretatt» ved deres styre.¹²⁴¹ Enten man definerer Morgenstjerne og Michelet som maktmotiverte herskere eller som liberale rettsstatsbeskyttere kommer man likevel ikke frem til noe annet svar enn at de som embetsmenn på 1860-tallet talte fra samme maktposisjon, og at de følgelig burde hatt lik mulighet til å nå igjennom med sine forslag.

Som et motsvar til Seips og Sejersteds teorier om embetsmannsstaten versus rettsstaten, har Slagstad argumentert for at det i løpet av «embetsstatens storhetstid [ble] skapt nye konfliktlinjer også innen embetsmannsstaten, mellom ulike elitegrupper, til dels nedfelt i konflikter mellom de høyeste statsmakter.»¹²⁴² Konfliktlinjene kom til uttrykk som en strid mellom konkurrerende styringsideologier, med en eldre generasjon tilhengere av regelstyre på den ene siden og yngre forkjempere for fagstyre på den andre. Der det Vogt-Løvenskioldske regime argumenterte for en «forutsigbar og rutinisert forvaltning», tok Stang og Schweigaard til orde for en reformteknokratisk styringsideologi som var kjennetegnet av vitenskapelig positivisme, økonomisk liberalisme og rettsvitenskapelig utilitarisme.¹²⁴³ Slagstads teori gir oss et verktøy til å

¹²³⁹ Seip 1974: 125

¹²⁴⁰ Sejersted 1984: 96

¹²⁴¹ Sejersted 1984: 97

¹²⁴² Slagstad 2001: 60

¹²⁴³ Slagstad 2001: 56

se Morgenstjerne og Michelet som representanter for to forskjellige generasjoner embetsmenn.

Morgenstjerne og hans støttespillere tilhørte den generasjonen embetsmenn som den nye politiske eliten, anført av Stang og Schweigaard, ifølge Slagstad opponerte mot. Morgenstjerne var en ypperlig strateg som allierte seg med den liberale pressen og kollegaer i andre land i en kamp for å overbevise kommunepolitikere om at politiet måtte reformeres. Morgenstjerne var imidlertid ingen politiker selv. Han var en embetsmann som var tro mot kongemakten og det Vogt-Løvenskioldske regime. Gjennom konstabelreformen la Morgenstjerne grunnlaget for å begripe politi som en hierarkisk strukturert organisasjon. Hans krav om en ny almen politilov i 1860 vitner om at han dessuten ønsket seg et statsstyrt politi underlagt strengere byråkratisk kontroll.

Mens Morgenstjerne anmodet om en total lovrevisjon, fant Michelet en smidigere løsning i ordningen med kommunale vedtekter. Sistnevnte var mer i tråd med Stang og Schweigaards moderniseringsstrategi som gikk ut på små, gradvise reformer gjennom «forbedrende Tillæggslove», i stedet for en «revolusjon ovenfra».¹²⁴⁴ Michelet var utvilsomt en dyktig strateg, men vi forstår ham nok enda bedre som representant for det Slagstad har kalt «det nye reformbyråkrati».¹²⁴⁵ Reformbyråkratene drev igjennom Stang-regjeringens moderniseringsprosjekter gjennom å forene embetsrollen med politikerrollen. Eller sagt med Slagstads ord; «De hadde et politisk program som de formulerte eksplisitt fra en posisjon i det offentlige apparat, og det embete de forvaltet, ble brukt for å realisere dette program.»¹²⁴⁶ Michelet og Kierulf var representanter for denne nye politiske eliten, som i tråd med Stang og Schweigaards lære vektla sakkyndighet og effektivitet fremfor regelstyre og rettssikkerhet. Som del av den nye embetseliten visste de hvordan de skulle formulere sine forslag. Politiet skulle effektiviseres, moderniseres og tilpasses lokale forhold, og det skulle styres av en

¹²⁴⁴ Sørensen 1988: 274 En nærmere drøfting følger i 8.3.3

¹²⁴⁵ Slagstad 2001: 41-61

¹²⁴⁶ Slagstad 2001: 57

fagekspertise som hadde reell mulighet til å prioritere. Den posisjonen de talte fra innebar dessuten at de hadde allierte i strategisk viktige posisjoner. Deres studievenner og meningsfeller var i flertall i alle viktige trinn i prosessen, og deres læremestre Stang og Schweigaard sørget for den nødvendige støtte i regjering og Storting.

8.3.3 En statlig lutret liberalisme

Politireformen i 1866 ble initiert og gjennomført av representanter for en ny generasjon byråkratisk-politisk elite som valgte det rette tidspunkt for å kreve reform av politiet. Men, hva slags styringsideologi lå til grunn for reformbyråkratenes politipolitikk? Var den legitimert i samme type rettsstatsbyråkratiske styringskultur som ifølge Sejersted dominerte den norske staten helt frem til 1884?¹²⁴⁷ Eller kan den tolkes som uttrykk for det Slagstad har kalt en reformteknokratisk styringsideologi kjennetegnet av vitenskapelig positivisme, økonomisk liberalisme og rettsvitenskapelig utilitarisme?¹²⁴⁸

Ifølge Heivoll «finnes [det] en rekke eksempler på at de gamle forståelser av politiets myndighet fortsatt var levende i den sentrale politiforvaltningen» på 1860-tallet.¹²⁴⁹ Han illustrer med to sitater. Sitatene er hentet fra departementets innstilling om å nedsette en kongelig kommisjon datert 24. september 1864, og dreier seg om departementets begrunnelse for å avvise Morgenstiernes anmodning om en revisjon av politilovgivningen i 1860:

Med Stiftamtmanden i Christiania fandt Departementet den gang ikke tilstrækkelig Opfordring til at indgaa paa den foreslaaede Lovrevision, navnlig fordi Politibestemmelsene efter sin Natur maatte for en stor Deel være transitoriske og afpassede efter hver Tids Sæder og Skikke og som Følge deraf mindre egnede til at

¹²⁴⁷ Sejersted beskriver 1884 som tidspunktet for et skifte fra et rettsstatlig (avpolitiserende) til et demokratisk (repolitiserende) styringsideale. Sejersted 1984: 22-24

¹²⁴⁸ Slagstad 2001: 56

¹²⁴⁹ Heivoll 2017a: 173

støbes ind i faste Lovformer, hvoraf Følgen atter antoges at maatte være, at et Lovrevisionsarbeide i saa Henseende vilde blive mere byrdefuldt og tidsspildende end forbundet med virkelig Nytte og praktisk Udbytte.¹²⁵⁰

Politilovgivningen paavirkes efter sin Natur af de vekslede sociale Forholde og Anskuelser og kan aldrig opnaa mere end en begrændset Grad af Stabilitet, ligesaa lidt som mere end en begrændset Grad af Udførlighed og Bestemthed.¹²⁵¹

Heivoll tolker disse utsagnene som et forsvar for de gamle politilovene og en reproduksjon av gammel styringstankegang. Å tolke utsagnene løsrevet fra den politiske konteksten de ble formulert i, innebærer imidlertid en fare for at man mister tekstens overgripende intensjon av syne. I samme dokument gir departementet klart uttrykk for at det er enig i at politilovverket er utdatert og modent for revisjon, men at «den Fornyelse og Forandring i de mange spredte, tildeels gamle og forældede Politibestemmelser, som udfordres, bør formeentlig gives enkeltviis, som de tiltrænges».¹²⁵² Verken kommisjonen eller departementet mente at de gamle politiforordningene var tilfredsstillende, men i en situasjon der forvaltningen og rettspleien var under reform med mange lovforslag under utarbeidelse, mente departementet at det ville være for «vidløftigt ... uigjennomførligt ... [og] heel upraktisk» å utarbeide en helt ny politilov.¹²⁵³ Når utsagnene tolkes slik, som deler av et overordnet budskap og en politisk intensjon, fremstår de som noe ganske annet enn et forsvar av gamle begripelser og idealer. Heller var utsagnene uttrykk for en praktisk tilnærming i tråd med det Slagstad har betegnet som en reformteknokratisk styringsideologi, utviklet av akademikerne og politikerne Schweigaard og Stang.¹²⁵⁴

¹²⁵⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10 s. 1-2. Sitert i Heivoll 2017a: 174

¹²⁵¹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10 s. 9. Sitert i Heivoll 2017a: 174

¹²⁵² Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 9

¹²⁵³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 9

¹²⁵⁴ Slagstad 2001: 56 Se også kapittel 6.3.2

Frederik Stang tok juridisk embetseksamen i 1828, og ble året etter konstituert som foreleser i lovkyndighet. Schweigaard tok juridisk embetseksamen i 1831 med Stang som lærer, og overtok Stangs lektorstilling i 1835 da han forlot universitetet til fordel for en karriere som advokat (1835-1845), som sjef for Innenriksdepartementet (1845-1856) og som regjeringssjef (1861-1880).¹²⁵⁵ Da Stang forlot universitetet etterlot han seg to publikasjoner som ifølge Slagstad la det akademiske grunnlaget for en «demokratisk elitisme» hvor liberale rettsstatlige prinsipper ble kombinert med ideen om en aktivt intervenserende styringsstat.¹²⁵⁶ Schweigaard publiserte to rettsfilosofiske studier som avviste naturretten til fordel for en positiv nytteorientert rettsforståelse, og da han sikret seg det nyopprettede professoratet i «Lovkyndighed, Statsøkonomi og Statistik» i 1840 videreutviklet han den rettsvitenskapelige utilitarismen ved å erstatte «rettsfilosofiens prinsipper ... med statistisk-økonomiske nyttekalkyler.»¹²⁵⁷ Både som akademiker og som politiker argumenterte Schweigaard for en nytteorientert lovgivning basert på statistisk og sosialøkonomisk sakkyndighet. Ifølge Sørensen sto Schweigaard for en «gradualistisk moderniseringsstrategi» der forvaltningsapparatet skulle reformeres gjennom mange og skrittvis «forbedrende Tillægslove».¹²⁵⁸ Og fra regjeringssjefen sørget Stang for at strategien ble gjennomført.

Politireformforslaget av 1865 var utformet av reformbyråkrater som hadde gått i lære hos Schweigaard og Stang. Av dem hadde de lært om hvordan samfunnet kunne moderniseres og siviliseres gjennom statlig initierte reformer med grunnlag i juridisk, sosialøkonomisk og statistisk sakkyndighet.¹²⁵⁹ Politimester Michelets brev til stiftamtmanden i april 1864 bærer tydelig preg av den «vitenskapelige reformisme» som Schweigaard predikerte på universitetet og i Stortinget, og som Stang

¹²⁵⁵ Thyness 2009: *Frederik Stang*

¹²⁵⁶ Slagstad 2001: 13

¹²⁵⁷ Slagstad 2001: 15

¹²⁵⁸ Sørensen 1988: 274-275

¹²⁵⁹ Slagstad 2001: 15

gjennomførte i regjering.¹²⁶⁰ I tråd med Schweigaards læresetning om å ta utgangspunkt i positive statistiske fakta, startet Michelet sitt brev med å gjøre rede for «statistiske Opgaver over de Forretninger, hvorover saadanne kunne tilveiebringes».¹²⁶¹ Imidlertid var det slik, påpekte Michelet, «at en stor, for ikke at si ge størstedelen af Polities Forretninger er af den Natur, at det er umuligt med en Forretningsstatistik at give et nogenlunde Kjendeligt Billede af Politiets Virksomhed». Derfor var det «nødvendigt at erholde Udtalelsen af upartiske og Kyndige Mænd, der have havt det specielle Hverv ved personlig Iagttagelse at sætte sig ind i Sagen.»¹²⁶² Michelets anbefaling om å nedsette en kongelig kommisjon bestående av upartiske og sakkyndige menn var i tråd med den styringsideologi som Schweigaard og Stang predikerte.

Både Michelet, kommisjonen og departementet tok til orde for at ikke bare lovverket, men også politiets organisering måtte tilpasses de rådende lokale forhold. Politiet måtte effektiviseres, og kuren var en spesialisert inndeling i et ordens- og oppdagelsespoliti. Kommisjonen forklarte at «[d]ette er i Virkeligheden kun en speciel Anvendelse af den almindelige Lære om Hensigtsmæssigheden af Arbeidets Fordeling».¹²⁶³ Hvilken lære siktet kommisjonen til?

Læren om hensiktssmessigheten av arbeidets fordeling ble opprinnelig utformet av den skotske filosofen Adam Smith (1723-1790), som i ettertid har blitt omtalt som den moderne økonomiens far. Med verket *The Wealth of Nations* (1776) etablerte Smith markedøkonomien som et alternativ til den merkantilistiske styringsideologi gjennom å synliggjøre betydningen av fri handel og frie markeder.¹²⁶⁴ En nasjons rikdom var ifølge Smith avhengig av hver borgers iherdige arbeid for egen interesse (å oppnå goder

¹²⁶⁰ Betegnelsen «vitenskapelig reformisme» er lånt fra Slagstad 2001: 34-40

¹²⁶¹ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864

¹²⁶² Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 3

¹²⁶³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21

¹²⁶⁴ Sandmo 2011: 34-35

eller unngå straffer). Nasjonens velstand var imidlertid også avhengig av graden av arbeidsdeling. Ifølge Smith kunne alle typer vareproduksjon og oppgaveløsning deles inn i mindre komponenter, og ved å spesialisere arbeidsstyrken på håndtering av de enkelte komponenter, ville man effektivisere den totale produksjonen/oppgaveløsningen.¹²⁶⁵ Men, påpekte Smith, arbeidsdelingen måtte tilpasses markedets størrelse. På den skotske landsbygden var det for eksempel så få innbyggere at hver enkelt bonde også måtte være slakter, baker og brygger. Det var ikke nok etterspørsel til at spesialisering var lønnsomt.¹²⁶⁶

Smiths lære om arbeidets deling var over 90 år gammel da kommisjonen refererte til den i sitt reformforslag i 1865. Alle av kommisjonens medlemmer, med unntak av smedmester Thune, hadde hatt Schweigaard som lærer i sosialøkonomi på universitetet, og i faget Statsøkonomi hadde Schweigaard blant annet forelest om det frie marked og arbeidets deling. Som embetsmenn i en administrasjon underlagt Stangs regjering hadde kommisjonsmedlemmene dessuten bred erfaring med hvordan den markedsøkonomiske læren fungerte som rettesnor for en lang rekke moderniseringsreformer. Da Stang døde i 1884 etterlot han seg et manuskript om *Statsøconomie* hvor han gjorde rede for den økonomiske ideologien han i løpet av sin regjeringstid hadde praktisert, og der forklarte han blant annet at et samfunns grad av sivilisering og velstand var avhengig av en markedstilpasset arbeidsdeling.¹²⁶⁷ Ifølge Slagstad forente Schweigaard den økonomiske liberalisme med Stangs forestilling om «kraftig Statsstyrelse» og «Statlig initiativ». Resultatet ble det Slagstad betegner som en «statlig lutret liberalisme» der en kapitalistisk markedsøkonomi ble kombinert med ideen om staten i en fremskutt, intervenerende rolle.¹²⁶⁸ Det overgripende målet var å

¹²⁶⁵ For å illustrere dette viste Smith til industriell produksjon av knappenåler. En mann som laget knappenåler alene, ville sjelden klare å produsere mer enn én per dag. Hvis man imidlertid delte produksjonen inn i ulike operasjoner og flere arbeidere spesialiserte seg på hver sin operasjon, ville ti mann kunne produsere 48 000 knappenåler per dag (4 800 per dagsverk). Smith 1905 (1776): 1.1.3
<http://www.econlib.org/library/Smith/smWN1.html#B.I, Ch.1, Of the Division of Labor>

¹²⁶⁶ Sandmo 2011: 38

¹²⁶⁷ Slagstad 2001: 66

¹²⁶⁸ Slagstad 2001: 16

fremme moralsk, sosialt og økonomisk fremskritt og dermed sikre økt frihet og velferd for borgerne. I hvilken grad kan politireformen av 1866 leses som uttrykk for en slik «statlig lutret liberalisme»?

Michelets reformprogram var gjennomsyret av at politiet ble forstått som en produsent som leverte tjenester til et marked. I sitt brev til stiftamtmanden i 1864 forklarte Michelet at «Hvad der ved Gjennemgaaelsen af den nuværende Organisation strax springer i Øinene, Er den fuldstændige Mangel paa Udsondring af de forskjellige Forretningsbrancher. Assessorpolitiet, Ordenspolitiet og Opdagelsespolitiet er i Virkeligheden saaledes sammenblandet, at det for mig er umuligt at sætte den rette Mand til den rette Ting.»¹²⁶⁹ Michelet ville effektivisere politiet ved å innføre en spesialisert arbeidsdeling hvor han kunne sette den rette mann til den rette ting, men dette var ikke tilstrekkelig. Lovverket var utdatert og «lidet stemmende med de friere Anskuelse, som have udviklet sig hos Folket og fundet sit Udtryk i den øvrige Lovgivning», og når politiet skulle håndheve slike regler vekket det «Uvillie» og gjorde politiet «upopulært» blant innbyggerne.¹²⁷⁰ Hvis man i stedet for overlot til «Communalbestyrelsen» å fastsette regler «for den Orden, som Borgerskabet selv ønsker opretholdt», mente Michelet at det var «indlysende, at Politiet, som da hovedsaglig vilde have at paasee, at Borgerne overholdt selvgivne Love, i sine bestræbelser vilde finde virksom Understøttelse for Almeenheten, og derved være istand til at optræde med langt større Kraft og Virkning end nu er Tilfældet.»¹²⁷¹ Forslaget om kommunal vedtektrett kan på den ene siden tolkes som uttrykk for et demokratisk ideal, og som en videreutvikling av prinsippet om «policing by consent». Men, det kan også tolkes som uttrykk for en markedsøkonomisk rasjonalitet. Det utdaterte lovverket påla politiet å levere en vare som innbyggerne ikke ville ha. Ved å

¹²⁶⁹ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 13-14

¹²⁷⁰ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 17

¹²⁷¹ Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 17-18

overlate til innbyggernes representanter å definere hvilke regler som skulle gjelde, kunne politiet tilpasse sin tjenesteproduksjon til markedets etterspørsel.

Michelet foreslo at kommunen skulle gis hjemmel til å pålegge «extraordinær Beskatning af forskjellige af de Bedrifter, som i særdeleshed lægge Beslag paa Politiets Opmærksomhed.», og siktet spesielt til skjenkesteder som solgte brennevin og øl.¹²⁷² Forslaget viste en kløktig tilnærming til et felt der det markedsøkonomiske prinsippet om frihandel kolliderte med avholdsbevegelsens krav om sterkere statlig regulering. For Schweigaard og Stang var brennevinet mer et «collectivt Nationalonde» enn en næringsgren, men deres stadige forsøk på strengere regulering av skjenkenæringen ble motkjempet av mer rendyrkede laissez-faire liberalister som for eksempel Johan Sverdrup.¹²⁷³ Michelets forslag representerte derfor en løsning som ivaretok frihandelsprinsippet samtidig som næringen selv ble pålagt å bære kostnadene for dens samfunnsskadelige virkninger. Løsningen var som tatt ut av Schweigaard og Stangs lærebøker; økonomisk liberalisme ble kombinert med ideen om en aktivt intervenserende styringsstat.

Kommisjonen videreutviklet Michelets argumenter om fordelene ved en spesialisert arbeidsdeling, og påpekte at mangel på arbeidsdeling hindret «en hensigtsmæssig Anvendelse og en heldig Udfoldning af de forskjellige Kræfter».¹²⁷⁴ I tråd med Smiths læresetninger argumenterte kommisjonen for at politiets samfunnsoppdrag kunne deles inn i mindre komponenter, og ved å spesialisere arbeidsstyrken på håndtering av de enkelte komponenter, ville man effektivisere den totale tjenesteproduksjonen. Kommisjonen mente at politiets samfunnsoppdrag kunne deles inn i to hovedtyper «forretninger» - i opprettholdelse av orden og oppdagelse av kriminalitet. Man måtte la politiets ansatte spesialisere seg på én type forretning, og det var en «Selvfølge, at

¹²⁷² Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864, s. 3

¹²⁷³ Sørensen 1988: 119-129

¹²⁷⁴ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 23

hver af disse Etater maa have sin specielle Ledning, for at samtlige Kræfter skulle kunne disponeres paa den fordelagtigste Maade». ¹²⁷⁵ De spesialiserte avdelingene kunne «ved en forstandig Samvirken» gjøre at politiet samlet sett ble «istand til at opfylde sin Bestemmelse». ¹²⁷⁶ Kommisjonen tok også høyde for Smiths prinsipp om at arbeidsdelingen måtte stå i proporsjon til markedets størrelse: «Det er ganske vist, at Forholdene, for at en saadan Fordeling skal kunne komme til Anvendelse, maa have opnaaet visse Dimensioner.» ¹²⁷⁷ En spesialisert organisering i ordens- og oppdagelsespoliti var derfor kun relevant for hovedstadens politi. I andre byer måtte man beholde den tradisjonelle ordningen hvor «den samme Politiofficiant udføre ethvert Slags af de forefaldende Forretninger, fordi de forskjellige Brancher ikke hver for sig ere store nok til at give fuld Sysselsættelse for et eller flere Individuer. Men naar en saadan Størrelse er naaet, viser Forretningernes Deling efter deres Art sig ikke alene hensigtsmæssig, men bliver næsten til en uafviselig Nødvendighed.» ¹²⁷⁸

Kommisjonen støttet Michelets forslag om å erstatte de gamle politianordningene med en kommunal vedtekttrett, for å sikre et lovverk som svarte til de lokale behov. Som forklart i kapittel tre var 1700-tallets politianordninger gjennomsyret av en absoluttistisk styringsrasjonalitet kjennetegnet av merkantilistiske og lutheranske idealer, og ifølge kommisjonen var dette regelverket i utakt med «de politiske, borgerlige og sociale Forholde, hvorunder Befolkningen [nå] lever.» Særlig kritisk var kommisjonen til at anordningene påla politiet «i de meest private Forholde ... at foreskrive Borgerne, hvad de skulde gjøre og lade», og refererte til bestemmelser som angikk innbyggernes moral, religion, handel og eiendom. ¹²⁷⁹ Politiets regelverk måtte tilpasses det markedet som politiet leverte tjenester til, og kommisjonen mente at det var de folkevalgte kommunerepresentantene som «antages heldigst at kunne virke til

¹²⁷⁵ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

¹²⁷⁶ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 24

¹²⁷⁷ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 21-22

¹²⁷⁸ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 22

¹²⁷⁹ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 41

et saadant Resultat, idet de, ledede af Iver for Kommunens Tarv og i Besiddelse af den størst mulige Sagkundskab, maa præsumeres at ville skjænke de vedkommende Forholde den nøiagtigste og alsidigste Overveielse.»¹²⁸⁰ Regelverket måtte innrettes slik at politiet leverte en tjeneste som innbyggerne etterspurte, og politiets organisasjon måtte innrettes slik at etterspørselen kunne imøtekommes på en mest mulig effektiv måte.

Departementet ga sin fulle støtte til kommisjonens forslag og argumenter, og Schweigaard gjorde sitt for å overbevise representantene på Stortinget om å stemme for reformen. Schweigaard var imidlertid ingen varm tilhenger av kommunalt selvstyre, så man kan undre seg over at han så ivrig forsvarte kommisjonens forslag om en kommunal vedtekttrett. Igjennom hele sin Stortingskarriere forsvarte Schweigaard kongemaktens og regjeringens posisjon, og ifølge Sørensen var det særlig tre måter han gjorde dette på: «Han la vekt på å opprettholde et generelt begrep om autoriteter. Han forsøkte å stanse fremstøt for å utvide lokale instansers makt på sentralkraftens bekostning. Og han forsøkte å hindre at Stortinget tiltok seg makt som burde ligge under regjeringen.»¹²⁸¹ I tidligere Stortingsdebatter hadde Schweigaard advart mot å overlate styringen av politiet til kommunene, en advarsel som var begrunnet med en frykt for at de folkevalgte i verste fall kunne bruke politiet mot konge og regjering.¹²⁸² Og i debattene om juryordningen argumenterte han for at den dømmende makt «for Sikkerhedens Skyld [måtte] staa under Kongemaktens Autorisation» og advarte mot farene ved å legge den i folkets eller kommunenes hender.¹²⁸³ Hvorfor ville en som fryktet demokratiet overlate til et kommunestyre å fastsette ordenspolitiets regelverk?

¹²⁸⁰ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 42

¹²⁸¹ Se flere eksempler i Sørensen 1988: 165-166

¹²⁸² Se kapittel 6.2.3

¹²⁸³ Morgenbladet

03.04.1854. <https://www.nb.no/items/41f02592832440882b05b15a5693c9ec?page=0;searchText=#?c=0&m=0&s=0&cv=1&xywh=683%252C2537%252C4367%252C1927>. Schweigaard fastholdt samme linje også under Stortingets behandling av juryloven i 1863.

I Odelstingets debatt argumenterte Schweigaard for at en kommunal vedtektordning var en nødvendig praktisk løsning på et problem som ikke kunne løses ved allmenn lovgivning: «at tro, at man om disse Ting kunde give generale Bestemmelser over hele Landet var feilaktigt. Den lovgivende Virksomhed maatte ikke sætte sig imod de Forandringer, der vare nødvendige af Hensyn til Samfundsordenen. Dette var den eneste Maade, hvorpaa Forholdet kunde ordnes. (...) Vi maa have en Lov, som er iværksættelig».¹²⁸⁴ Schweigaards utilitaristiske tilnærming til retten og hans tro på en nytteorientert lovgivning talte til fordel for en kommunal politivedtekttrett. Schweigaard beroliget lovforslagets motstandere med at politivedtektene skulle godkjennes ved kongelig approbasjon, og at det «ikke [gikk] an at betrakte Kommunebestyrelsen og Kongen i Forening som Bagateller».¹²⁸⁵ For Schweigaard var approbasjonsretten en sikkerhetsforanstaltning som ga kongemakten mulighet til å underkjenne eventuelle vedtekter som ville være i strid med dens interesser. Til de som var bekymret for at ordningen ville øke kommunens og regjeringens makt på Stortingets bekostning, svarte han: «Man pleiede dog i Almindelighed at stole paa Komunerne, men da var det en besynderlig Tanke, at fordi det var Landets største og *mest oplyste Komune*, som det her var Tale om at give denne Myndighed, skulde Betænknelighederne opstaa.»¹²⁸⁶ Uttalelsen leder oss over i et siste, og kanskje det viktigste, forhold som kan forklare Schweigaards støtte til den kommunale politivedtekttretten.

Schweigaard stolte på representantene i Christiania bystyre, for de oppfylte hans forventninger til et opplyst ekspertstyre.¹²⁸⁷ Som Stang sverget han til en «demokratiske elitisme» som forente det demokratiske ideal med rettsstatsidealet

¹²⁸⁴ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 472 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1865-66&paid=-stid&wid=2&psid=DIVL196&pgid=2_0488&s=False

¹²⁸⁵ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 472

¹²⁸⁶ Stortingstidende. No. 59. Forhandlinger i Odelstinget. 1866. s. 472 Min kursivering

¹²⁸⁷ Sørensen 1988: 172-173

gjennom troen på at en opplyst elite var best skikket til å ivareta folkets vilje.¹²⁸⁸ Schweigaard stolte på kommisjonens lovforslag fordi han stolte på eksperter. Og så lenge politivedtektene skulle vedtas av sakkyndige menn som på vitenskapelig vis hadde satt seg grundig inn i de lokale forhold, stolte Schweigaard på deres vurderinger. Troen på fagstyret trumfet frykten for folkeviljen, eller som Sørensen formulerer det; Schweigaard valgte å stole på autoriteter.¹²⁸⁹

Reformen av Christianias politi i 1866 var ikke enestående i et internasjonalt perspektiv, og den hadde særlig mange likhetstrekk med Københavns politireform i 1863. Der ble politireformen solgt inn som en kopi av Londons Metropolitan Police.¹²⁹⁰ Christensen påpeker at «det var på mode at henvise til politi à l'anglaise» og at «den danske politireform var altså del af en typisk cirkulation af en valoriseret politimodel.»¹²⁹¹ Under forhandlingene om Christianias politireform to år senere var det imidlertid ingen som refererte til den danske eller engelske modell som noe forbilde, og det på tross av at man i mangt og mye kopierte samme ordninger som var blitt innført i disse landene.

Kommisjonen forklarte at den hadde innhentet kunnskap om andre lands politiordninger, at Michelet hadde reist på studiereise til København og at kommisjonen hadde satt seg grundig inn i ulike dokumenter vedrørende politiets organisering i København og Stockholm.¹²⁹² Likevel var den opptatt av å formidle at den først og fremst hadde basert seg på egne vurderinger av lokale forhold. Kommisjonen understreket at den «mere [hadde] ladet sig lede af Hensynet til her vundne Erfaringer og den Bedømmelse, som en samvittighedsfuld Granskning af de hærværende Forholde medførte, end af Hensynet til udenlandske Mønstre.»

¹²⁸⁸ Slagstad 2001: 29-34

¹²⁸⁹ Sørensen 1988: 166

¹²⁹⁰ Strand 2011: 58

¹²⁹¹ Christensen 2012: 52

¹²⁹² Vedlagt kommisjonens rapport lå en rekke dokumenter angående den danske politireformen.

Kommisjonen var nemlig overbevist om at «Spørgsmaalet om, hvorledes et Politi bør organiseres for bedst at kunne løse sin Opgave, afhænger nemlig af Omstændigheder og Forudsætninger, der ere væsentlig forskjellige i de forskjellige Lande og paa de forskjellige Steder i det samme Land.»¹²⁹³

Mens internasjonal tilpasning var et hovedargument i forhandlingene om konstabelreformen i 1858, var lokal tilpasning et hovedargument i forhandlingene om reformen av 1866. Endringen kan leses som uttrykk for et skifte i styringsideologi. Mens konstabelreformen i 1859 ble legitimert i en kombinasjon av byråkratiske, profesjonelle og demokratiske idealer, ble politireformen av 1866 legitimert i en reformteknokratisk styringsideologi kjennetegnet av vitenskapelig positivisme, økonomisk liberalisme og rettsvitenskapelig utilitarisme. For kommisjonen av 1865 var et godt politi et politi som effektivt leverte de tjenester som samfunnet hadde behov for, og behovet var todelt: Oppdagelsespolitiet skulle ivareta statens behov for sikkerhet, mens ordenspolitiet skulle ivareta lokalsamfunnets behov for orden. Til sammen skulle de to politiavdelingene oppfylle statens overordnede mål, som ifølge Stang var indre sikkerhet, økonomisk vekst, velstand, sunnhet, dannelse og bekvemmelighet.¹²⁹⁴ Politiet måtte ha en organisering og et regelverk som var tilpasset det marked de skulle levere sine tjenester til, bare slik kunne man sikre en effektiv oppgaveløsning og innbyggernes «consent». Moderniseringsreformer skulle baseres på grundige sakkyndige analyser av de rådende lokale forhold, ikke importeres forutsetningsløst fra andre land.

8.4 Konklusjon

Historikerne har tendert til å behandle konstabelreformen av 1859 og omorganiseringen i 1866 som én sammenhengende reform som markerer overgangen fra et før-moderne til et moderne politi. I denne avhandlingen behandles de to

¹²⁹³ Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10 Angaaende Omorganisation af Christiania Politi m.M., s. 22

¹²⁹⁴ Slagstad 2001: 67

hendelsene separat, for å undersøke hvorvidt de representerte ulike politibegripelser og styringsideologier.

Analysen av kommisjonens politireformforslag av 1865 viser at Morgenstiernes begripelse av politi som en hierarkisk organisasjon ble videreført og videreutviklet til et enda mer finmasket system. Men, mens Morgenstierne i 1858 beskrev politiet som en rendyrket proaktiv aktør, definerte Michelet og kommisjonen i 1865 politiet som en både reaktiv og proaktiv aktør. Med utsondringen av kriminalitetsoppdagelse som et selvstendig oppgavefelt ble grensen mellom justis og politi ble justert og rendyrket, og politiet ble for første gang formelt definert som en kriminalmakt.

Ifølge kommisjonen var reformen en legitim respons på utbredt misnøye blant hovedstadens innbyggere over et politi som ikke maktet å tilpasse seg en ekstrem byvekst, og som særlig sviktet når det gjaldt å oppklare et økende antall forbrytelser. Analysen av reformens erfaringsrom viser at i perioden 1859-1866 opplevde hovedstaden en ekstrem vekst i antall innbyggere, geografisk omfang, og utvikling av industri og kommunikasjonsmidler, og dette ga politiet utfordringer som var uten sidestykke i resten av landet. Imidlertid finner jeg ingen spor av utbredt misnøye blant innbyggerne. Byveksten førte sannsynligvis til en reell økning i lovstridige handlinger, men kriminalstatistikken målte kun de lovbrudd som ble registrert av politiet. Økningen av registrerte lovbrudd og av antallet uoppklarte forbrytelser var først og fremst et resultat av at politiet på eget initiativ hadde utviklet en praksis som aktive oppdagere av kriminalitet, og dette skjedde som en konsekvens av etableringen av et patruljerende ordenspoliti i 1859. Reformen av 1866 formaliserte denne praksisen, og den kan derfor betegnes som kriminalpolitifunksjonens og etterforskningsfagets genese.¹²⁹⁵

Den økende andelen uoppklarte saker var først og fremst et problem for politimesteren. Det var han som betjentene klaget til når de ikke maktet å ta unna alle sakene som

¹²⁹⁵ Strand 2011 bruker denne betegnelsen om Københavns politireform i 1863

konstablene anmeldte, og det var han som måtte overbevise sine overordnede i sentraladministrasjonen om at sikkerheten ble ivaretatt på en effektiv og forsvarlig måte. Kravet om et spesialisert oppdagelsespoliti sprang dessuten ut av domstolenes behov for bedre kvalitet på bevis i straffesaker, et behov som ble stadig mer poengtert i forbindelse med forhandlingene om etablering av en byrett i Christiania og debattene om innføring av juryordning i straffesaker. Politireformen av 1866 må dessuten forstås som gjensidig avhengig av en samtidig forvaltningsreform. Jo flere spesialiserte forvaltningsorganer som ble etablert, dess mer kunne politiet konsentrere seg om å være et kontrollapparat som reagerte på regelbrudd. Tiltakene som ble gjennomført i 1866 kunne ikke blitt realisert tidligere. Reformen av 1866 må derfor forstås som en selvstendig reform, og ikke som en forlenget del av konstabelreformen i 1859. Den ekstreme byveksten, utbyggingen av et spesialisert forvaltningsapparat og igangsettelsen av ulike rettspleiere reformer gjorde at kommisjonen av 1865 begrep politiet på en vesentlig annerledes måte enn Morgenstjerne gjorde da han argumenterte for en konstabelreform i 1858.

Reformen av 1866 bygget på en annen type styringsideologi enn konstabelreformen av 1859. Mens reformen av 1859 ble solgt inn som import av den engelske modell, ble reformen av 1866 definert som et vitenskapelig fundert produkt spesielt tilpasset lokale næringsforhold og innbyggernes etterspørsel. Reformen av 1866 ble initiert og utformet av en liten gruppe reformbyråkrater som hadde gått i lære hos Schweigaard og Stang. De utformet et reformforslag som kan karakteriseres som et lærestykke i en reformteknokratisk styringsideologi kjennetegnet av vitenskapelig positivisme, økonomisk liberalisme og rettsvitenskapelig utilitarisme.

Omorganiseringen av Christianiapolitiet trådte i kraft 1. januar 1867, og antallet ansatte økte fra 96 til 140. Organisasjonen ble delt i to avdelinger. Ordensavdelingen besto av tre fullmektiger, ni betjenter, 12 overkonstabler, 100 konstabler, én politilege og én assistent, mens oppdagelsesavdelingen ble utstyrt med én fullmektig og åtte

betjenter.¹²⁹⁶ Opdagelsespolitiet var sentralisert og hadde sine kontorer i den nye hovedstasjonen i Møllergata 19, mens ordenspolitiet var desentralisert og fordelt på fem distrikter med hver sin politistasjon. Fra og med 1. januar 1867 var det opp til Christiania bystyre å fastsette vedtekter for politiets regulering av byens ordens-, renslighets- og sedelighetsforhold, og vedtektretten ga kommunen hjemmel til å belaste deler av næringslivet for de økte kostnadene til politiet.

Under reformforhandlingene i 1865-66 var det utbredt enighet om at Christiania sto i en særstilling, og at reformens tiltak kun var aktuelle for hovedstadens politi. Imidlertid skulle det ikke gå så mange år før samme type ordninger ble innført i andre norske byer. I 1869 vedtok Stortinget å gjøre den kommunale politivedtektretten gjeldende for alle norske byer, i 1881 fikk også ladestedene samme rett og i 1891 ble alle landkommuner inkludert.¹²⁹⁷ I 1872 ble det etablert et konstabelkorps i Trondheim, i 1874 fikk også Bergen et patruljerende politi, og på 1890-tallet ble det dessuten opprettet egne avdelinger for opdagelsespoliti i disse byene. Justisdepartementet fikk derfor rett i sine antagelser om at «Ordnungen af Hovedstadens Politi ... vil tjene til Forbillede for Indretningen af andre Byers Politivæsen».¹²⁹⁸

¹²⁹⁶ I tillegg kom «kontoret for fattigsaker» som besto av to assistenter som skulle registrere de fattige og avklare hvilke kommuner de stevnet til (hjemstavsrett) slik at byen ikke måtte bekoste mer enn den var forpliktet til. Ordningen besto til 1870-tallet, da det kommunale fattigvesenet ble omorganisert. Valen-Sendstad 1953: 182

¹²⁹⁷ Valen-Sendstad 1953: 214

¹²⁹⁸ Justisdepartementets innstilling av 24. september 1864, i Stortingsforhandlinger 1865, O. Nr. 10, s. 10

9. Hva var politi, hvem ville ha politi, og hvorfor?

Norsk politihistorie har hovedsakelig blitt skrevet med vekt på rettshistoriske, institusjonshistoriske og lokalhistoriske perspektiver. De politiske aspekter ved politi har vært lite belyst, og vi vet lite om hva slags rolle politi spilte i utviklingen av staten og dens styringsformer. Studien har derfor tatt mål av seg å undersøke hva som skjedde med politi i skiftet fra et absolutistisk til et konstitusjonelt monarki og under formingen av en liberal demokratisk rettsstat. Til dette formål har jeg valgt et språkorientert perspektiv der politi behandles som historisk begrep hvis meningsinnhold er et produkt av den sosiopolitiske kontekst som begrepet til enhver tid har virket i.

Overordnet problemstillingen har vært å finne ut hva som kjennetegner utviklingen av politi i perioden 1682-1866, og hva slags politikk politi var uttrykk for. Kildematerialet har blitt analysert med mål om å finne svar på tre forskningsspørsmål: *Hva var politi, hvem ville ha politi, og hvorfor?* I hvert av kapitlene har jeg oppsummert og drøftet de svarene jeg har kommet frem til innenfor rammen av den kontekst som kapitlene har vært konsentrert om. Her skal svarene oppsummeres fra et diakront perspektiv som dekker hele undersøkelsesperioden, med mål om å identifisere utviklingstrekk, brudd og konfliktlinjer som kan diskuteres i lys av nasjonale og internasjonale teorier om politi og politikk.

9.1 Fra politien til politiet

Hva var politi? Spørsmålet har hittil blitt besvart stykkevis og delt. Her skal alle svarene behandles i et sammenhengende diakront perspektiv for å kartlegge politibegrepets meningsdimensjoner og deres utbredelse i tid og rom. Jeg starter med å presentere de meningsdimensjoner, betydninger, linjer og brudd som kan leses ut av denne studien, og vil deretter sammenligne med Knemeyers kartlegging av det tyske

politibegrepet.¹²⁹⁹ Formålet med denne sammenligningen er å identifisere eventuelle språk- og nasjonsovergripende tendenser.

Historien om det norske politibegrepets utvikling starter med at det latinske ordet *politia* ble importert og tatt i bruk i dansk-norske lovtekster på 1500-tallet.¹³⁰⁰ Inspirert av andre samtidige europeiske fyrster og konger tok Christian II begrepet i bruk ved utformingen av en bylov i 1522. Byenes borgermestre og rådmenn måtte ifølge denne loven «gjøre politi» for å «oppnå politi». Politibegrepet ble brukt for å betegne en ønsket *tilstand*, og den *styringsaktivitet* som måtte skje for å oppnå eller opprettholde denne tilstanden. *Politi* som tilstand eksisterte når innbyggerne oppførte seg i henhold til gjeldende regler for sosial og økonomisk samhandling. Reglene kunne være bestemt av lokale myndigheter (for eksempel av byenes eligerte menn), bestå av hevdvunne privilegier (som for eksempel monopol- og laugsbestemmelser), eller fattes av kongemakten. Utover 15- og 1600-tallet utstedte kongemakten en stadig økende mengde forordninger som detaljregulerte ulike sosiale, moralske, sanitære og økonomiske forhold, og det oppsto etter hvert et behov for å skape enhet i lovgivningen. Med Christian IVs recess av 1643 ble lovverket kodifisert, og politibegrepet ble brukt som samlebetegnelse for *alle lover og forordninger som regulerte verdslige samfunnsforhold* (*res politiae*), i motsetning til lover og forordninger som regulerte forhold som var underlagt geistlig styring og sorterte under kirkens jurisdiksjon (*res ecclesiasticae*). Under «verdslige politie» sorterte en betydelig mengde forordninger som regulerte alt fra giftemål og arv til sanitære forhold, sosial og økonomisk samhandling, infrastruktur, organisering av domstolene, sentral- og lokaladministrasjonens organisering og så videre.

Med enevoldsarveregjeringsakten i 1661 og Kongeloven i 1665 ble kongen sikret absolutt lovgivnings-, doms- og administrativ makt, og det ble nedsatt en

¹²⁹⁹ Knemeyer 2011 (1978) Se kapittel 2.2.1 for en presentasjon av Knemeyers kartlegging

¹³⁰⁰ Presentasjonen her bygger på analysene som har blitt presentert i kapittel 3-8, hvor det oppgis referanser og kilder for alle sitater, påstander og tolkninger. I den oppsummerende presentasjonen her vil jeg ikke gjenta de samme referansene og kildene.

lovkommisjon som fikk i oppdrag å revidere det dansk-norske lovverket. I 1680 ble kommisjonen instruert om å holde alt som angikk «politien» utenfor, og i 1681 ble det opprettet en egen kommisjon som skulle utarbeide en samlet politianordning. Det skulle trekkes et *skille mellom justis og politi*. «Justisen» betegnet de uforanderlige og allmenne samfunnsforhold som skulle samles i en landslov og underlegges domstolenes jurisdiksjon, mens «politien» betegnet de foranderlige, tids- og stedbundne forhold som skulle samles i en politianordning og var underlagt kongemaktens administrative jurisdiksjon.

På 1680-tallet ble de første dansk-norske politimesterembetene etablert, først i København (1682) og deretter i Trondheim (1686). Politimesteren skulle være mester over politien, noe som innebar å ha ansvar for at alle innbyggere oppførte seg i overensstemmelse med *politens regler for sosial og økonomisk samhandling*. Målet var å oppnå «en vis og tjenlig politie», altså en *tilstand* preget av ordnede forhold. Etableringen av politimesterembeter åpnet for å begripe politi som en type autoritet, legemliggjort gjennom en person som besatt et embete. Denne *konkrete* måten å begripe politi på levde side om side med de *abstrakte* begripelsene (politi som tilstand og styringsform) fram til midten av 1700-tallet.

I løpet av første halvdel av 1700-tallet ble politibegrepets konkrete meningsdimensjon videreutviklet gjennom utstedelsen av politianordninger som definerte politi som en spesiell type rett med et tilhørende oppgave- og saksfelt. Med politianordningen av 1701 som mal ble det utstedt politianordninger for politimestrene i Bergen (1710), Christiania (1745), og andre norske byer (1738). Med dette ble politimesterens personlige ansvar for å påse at politens regler ble etterlevd formalisert, og han fikk mandat til å ansette personer til å hjelpe seg i dette arbeidet (betjenter). Politianordningene bestemte at brudd på politens regler skulle behandles i en særskilt politirett, og definerte hvilke oppgaver politimesteren skulle ivareta. Oppgavene omfattet oppsyn med at alle regler for sosialt og økonomisk samkvem ble etterlevd, vedlikehold av infrastruktur, samt vakthold og brannberedskap. Det brede oppgaveomfanget hadde sitt utgangspunkt i den tradisjonelle bruken av politi som

betegnelse for regulering av alle samfunnsforhold som ikke var underlagt justisen. Det ble fortsatt trukket en grense mellom politi og justis, men samtidig ble det bestemt at politimesteren og hans betjenter hadde plikt til å bistå justisen (byfogden) med å pågripe de som hadde forbrutt seg mot straffbare forhold i Norske Lov. Fra midten av 1700-tallet ble politibegrepet altså brukt både for å betegne en *tilstand* og en *styringsform* (abstrakte dimensjoner), og for å betegne et *embete*, en *myndighet*, et *yrke* og en spesiell type *rett* (konkrete dimensjoner).

Statsformskiftet i 1814 åpnet for å betrakte politi og andre autoriteter i lys av Grunnlovens prinsipper om folkestyre, maktfordeling og borgernes ukrenkelige friheter. Det ble nedsatt lovkomiteer som fikk i oppgave å utarbeide et nytt lovverk, men det var et omfattende og ressurskrevende arbeid med mange hensyn som skulle ivaretas. Planen om å erstatte de før-konstitusjonelle politiforordningene med en allmenn politilov skulle vise seg vanskelig å realisere, og det nærmeste man kom var et utkast til en «almindelig Lov om Politie-Overtrædelser» ført i pennen av Christian Magnus Falsen.

Falsen redefinerte politibegrepets meningsdimensjoner slik at de passet inn i en konstitusjonell kontekst. Med maktfordelingsprinsippet som utgangspunkt definerte Falsen politi som avledet *regjeringsmakt*, i motsetning til justisens dømmende og Stortingets lovgivende makt. Politi i formen politien ble erstattet med *politivesen*, og politibegrepets abstrakte betydninger (tilstand og styringsform) ble konkretisert. Istedenfor å bruke politi som betegnelse for en ønsket tilstand ble politiets *formål* (øyemed) definert som å fremme og beskytte statens og borgernes *sikkerhet* og *velferd*. Av dette formålet utledet Falsen et todelt oppdrag som på den ene siden besto i alle typer tiltak som kunne *fremme* borgernes og statens sikkerhet og velferd, og på den andre siden en plikt til å *forebygge* og *stoppe* all virksomhet som truet sikkerhet og velferd. Inn under dette vide oppdraget listet Falsen opp en lang rekke bestemmelser hvis håndheving ble definert som politivesenets oppgaver. Hvis lovutkastet hadde blitt realisert ville man endt opp med et politibegrep som var synonymt med *statsforvaltning*.

Samtidig som Falsen arbeidet med sitt lovutkast tok andre til orde for en alternativ politibegripelse, og disse fikk gjennomslag i forbindelse med Stortingets behandling av regjeringens lovforslag om statlig finansiering av alt politi i 1839 og 1842. Stortingsflertallet som stemte ned regjeringens lovforslag tok til orde for at politi måtte forstås som avledet *borgermakt*. Et politi som på vegne av regjeringen hadde mandat til å gripe inn i alle saker som angikk statens og borgernes velferd ble oppfattet som en trussel mot borgernes frihet. Politi måtte også forstås som en *borgerplikt*, og folket måtte derfor enten utøve politi (borgervern) eller styre politiet gjennom formannskapene. Politi ble med dette synonymt med *kommunalforvaltning*.

Med konstabelreformen i 1859 skjedde betydelige endringer i politibegrepets meningsdimensjoner. I mangel av ny lovgivning var de gamle politiforordningene fortsatt i bruk, og politiforseelser ble behandlet i politiretten. Politi ble altså fortsatt brukt som betegnelse for en spesiell type *rett*, men da hovedsakelig i betydningen domstol. Konstabelreformen endret måten politi ble forstått som autoritet, da den definerte politi som en særskilt *organisasjon* og ikke som en generell forvaltningsautoritet. Politiet ble ensbetydende med en enhetlig byråkratisk organisasjon bestående av ansatte med yrkestitler som plasserte dem i et stillingshierarki. Politibetjentene ble ikke lenger forstått som politimesterens hjelpere, men som politiansatte av høyere grad. Borgervern og vektertjeneste ble lagt ned og erstattet av en politikonstabelstyrke som skulle patruljere det offentlige rom. Med dette ble politi definert som en *ordensmakt*. Ordensmakten var organisert etter militære prinsipper, men den skulle skille seg fra militæret ved at den var ubevæpnet, ikledd blå uniformer og utøvet sin myndighet basert på innbyggernes samtykke. Konstablene ble definert som politiansatte av lavere grad, og som gruppe ble de definert som *yrkesutøvere* og som medlemmer av en *styrke*. Politiet skulle ivareta både statens og kommunens interesser, og politiets oppdrag ble definert som beskyttelse av statens og borgernes sikkerhet og eiendom.

Med omorganiseringen av Christianias politi i 1866 ble politi definert som en *spesialisert organisasjon* med et *todelt oppdrag*. Som ordensmakt skulle politiet

ivareta orden og sikkerhet, og dette arbeidet ble utført av det underordnede konstabelkorps som patruljerte gatene. Med utskillelsen av en særskilt oppdagelsesavdeling bemannet av politibetjenter, ble politiets ansvar for å forebygge og oppklare kriminalitet formalisert og definert. Det skulle fortsatt skilles mellom justis og politi, men politiets ansvarsområde ble utvidet inn på et område som tradisjonelt hadde vært forbeholdt justisen. Dermed kom politi til å betegne, ikke bare en *ordensmakt*, men også en *kriminalmakt*. Ordensavdelingen ble definert som «lavere politi» og et kommunalt forvaltningsorgan, mens oppdagelsesavdelingen ble betegnet som et «høyere politi» hvis oppgave var å ivareta statens og borgernes sikkerhet.

Denne kartleggingen av politibegrepets transformasjon fra politien til politiet har iøynefallende mange likhetstrekk med Knemeyers kartlegging av det tyske politibegrepets utvikling.¹³⁰¹ I Knemeyers artikkel beskrives samme type meningsdimensjoner og lignende utviklingstrekk som jeg finner i det norske materialet, men tidspunktene for når endringene skjedde er ulike. Det samme gjelder varigheten og utbredelsen av politibegrepets ulike betydninger. Politibegrepet ble tatt senere i bruk i det dansk-norske språk (1500-tallet) enn i det tyske (1400-tallet), og skillet mellom justis og politi ble etablert tidligere i Danmark-Norge (1681) enn i de tyske fyrstedømmene (tidlig på 1700-tallet). Både det norske og det tyske politibegrepet gjennomgikk i perioden 1750-1850 en transformasjon fra et hovedsakelig abstrakt meningsinnhold til et hovedsakelig konkret meningsinnhold. I begge språk endret politibegrepets meningsinnhold seg fra å betegne en ønsket tilstand og styringsaktivitet rettet mot etablering og opprettholdelse av orden (i betydningen velferd og sikkerhet), til å betegne en spesifikk organisasjon og yrkesgruppe som hadde i oppgave å beskytte orden og sikkerhet. Imidlertid startet denne utviklingen tidligere i det dansk-norske språkområde (med opprettelsen av politimesterembeter på 1680-tallet) enn i det tyske (der ble det ikke etablert slike embeter før utover 1700-tallet).

¹³⁰¹ Jamfør kapittel 2.2.1 der Knemeyers kartlegging ble presentert.

På grunn av politivitenskapens sterke stilling ved de tyske universitetene, var bruken av politi som generell betegnelse for alle typer administrasjon og forvaltning mer utbredt og av lengre varighet i det tyske språk enn i det norske. I Norge nådde bruken av politi som generell betegnelse for forvaltning et toppunkt med Falsens politilovutkast, som var sterkt inspirert av tysk politivitenskap. Bare få år senere ble imidlertid ideen om politi som synonymt med forvaltning forlatt til fordel for et langt snevrere begrep konsentrert om politi som beskyttelse av borgernes friheter. Den samme vendingen skjedde ifølge Knemeyer langt senere og mer gradvis i tyskspråklige områder, der polizei ble brukt som generell betegnelse for alle typer forvaltning helt frem til 1930-tallet.

Ifølge Koselleck varer begrepenes «sattelzeit» til det tidspunkt de fikk et meningsinnhold som ikke må oversettes til dagens språkbruk for å kunne brukes og forstås.¹³⁰² Denne studien viser at fra og med 1866 var det norske politibegrepet etablert med et meningsinnhold som gir umiddelbar mening for oss i dag. Politi var da synonymt med en ordens- og kriminalmakt som hadde sitt konkrete uttrykk i en offentlig organisasjon bestående av en yrkesgruppe som via sin plass i et funksjonsdelt stillingshierarki skulle ivareta to hovedoppgaver – patruljere for å ivareta orden og sikkerhet, og forebygge og etterforske kriminalitet. Disse meningsdimensjonene åpnet for en videre utvikling mot hvordan vi i dag begriper politi som en institusjon og profesjon som forvalter statens voldsmonopol ved å ivareta orden og sikkerhet og forebygge og etterforske kriminalitet. I 1866 var de eldre meningsdimensjonene, som ikke umiddelbart gir mening for oss i dag, mer eller mindre gått ut av bruk. Politien var forlatt, og politiet sto igjen.

Sammenlikningen med Knemeyers studie avdekker stort samsvar i hvordan meningsdimensjoner og betydninger ble etablert, overlappet og avløste hverandre over tid. Samsvaret vitner om at politibegrepets utvikling ikke var begrenset av språkets

¹³⁰² Koselleck 2011 Sattelzeit brukes om overgangsperioden mellom det gamle og det moderne samfunn. Se kapittel 2.2.1 for en nærmere forklaring.

eller statens grenser. Samsvaret kan være resultat av en strategisk overføring av kunnskap, normer og idealer mellom aktører på tvers av språk og grenser. Men det kan også tolkes som uttrykk for immanente makt- og kunnskapsstrukturer som påvirket aktørenes begrepsbruk på tvers av språk og grenser. Slike aspekter vil bli diskutert når jeg skal oppsummere hvilke svar jeg har kommet frem til på spørsmålet om hvorfor politi (9.3).

Det er først når vi sammenlikner hvilke tidspunkter endringer i begrepsbruken skjedde, og når vi ser nærmere på hvilke hendelser som utløste slike endringer, at vi finner ulikheter mellom det norske og tyske begrepskartet. Ulikhetene vitner om hvordan aktører har brukt språket som et virkemiddel i strategiske politiske handlinger.

9.2 Politipolitikkens aktører og interesser

Hvem ville ha politi? I analysen av de seks reformprosessene i perioden 1682-1866 har jeg undersøkt hvem som påvirket utformingen av politi, og hva slags intensjoner de målbar. Her skal jeg oppsummere de svarene jeg har kommet frem til med mål om å identifisere aktørgrupper og interessekonflikter som kan diskuteres i lys av tidligere forskning og teorier.

I europeisk politiforskning har 15- og 1600-tallets politi ofte blitt beskrevet som et sentralisert disiplineringsprosjekt i regi av den eneveldige kongemakt.¹³⁰³ Ifølge Mührmann-Lund og Stevnsborg er det først i løpet av de senere år at danske politihistorikere har begynt å interessere seg for hvorvidt lokale aktører og interesser også spilte en rolle i utviklingen av det tidlig-moderne politi.¹³⁰⁴ Blant norske politihistorikere finner jeg en motsatt tendens. Her har politihistorien hovedsakelig blitt

¹³⁰³ Se for eksempel Koch 1982 og Raeff 1975: *The Well-ordered Police State. Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia 1600-1800*

¹³⁰⁴ Stevnsborg 2010: 16 Mührmann-Lund 2015: 72

behandlet fra et lokalhistorisk perspektiv, og følgelig har lokale aktører og interesser blitt tillagt stor betydning for politiets utvikling.¹³⁰⁵ I dette prosjektet studeres politihistorien fra et språkorientert og nasjonalt perspektiv, med blikk for internasjonale forbindelser. Fra en slik tilnærming fremstår eneveldets politi som både et sentralisert og et lokalt prosjekt.

Blant de eneveldige monarkier som ble etablert i Europa fra midten av 1600-tallet, var den dansk-norske enevoldsstaten mest absolutistisk. I ingen andre stater var makten så konsentrert som i Danmark-Norge. Etableringen av politi som embete, myndighet, yrke og rett fra slutten av 1600-tallet og utover 1700-tallet må forstås i lys av dette faktum, men samtidig må man ha øye for at makten ikke ble sentralisert over natten. Mine analyser av forhandlingene om politimesterembeter i Trondheim (1686) viser at ikke bare kongemakten, men også byenes laug og borgerskap hadde interesser i etableringen og utviklingen av politimesterembetene. I likhet med Supphellen finner jeg at initiativet kom fra en lokal privilegert elite som ba om et politimesterembete. Borgerskapet så embetet som et virkemiddel til å styrke deres posisjon vis a vis konkurrenter og lokale myndighetsorganer, og deres ønsker ble i stor grad imøtekommet av kongen og hans kanselli.

Når det gjelder Bergen derimot, finner jeg ingen kilder som underbygger Fossen og Ertresvaags antakelse om at «... magistraten og de fremste borgerne i fellesskap må ha stått bak forslaget om å gi byen en vokter av lov og orden.»¹³⁰⁶ Supphellen antyder også at initiativet bak opprettelse av et politimesterembete i Bergen sannsynligvis ikke kom fra København.¹³⁰⁷ Mangel på kilder kan skyldes at det faktisk ikke foregikk noe forhandlinger i forkant av kongens utnevning av Blat som politimester i 1692, eller det kan skyldes at kildene har gått tapt. Uansett tolkning kan vi ikke vite med sikkerhet hvem som tok initiativet. Når jeg sammenligner innholdet i alle konfliktsakene som oppsto i etterkant av at politimesterembetene i Bergen og Trondheim ble opprettet,

¹³⁰⁵ Tendensen er særlig tydelig hos Fossen & Ertresvaag 1992

¹³⁰⁶ Fossen & Ertresvaag 1992: 34

¹³⁰⁷ Supphellen 1986: 73

finner jeg imidlertid noen interessante forskjeller. I begge byer oppsto det problemer med hvordan lønnen til politimesteren skulle finansieres, men det var kun i Trondheim at kongen og magistraten argumenterte for at borgerne selv hadde bedt om å få et slikt embete, og at de følgelig måtte bære det økonomiske ansvaret for ordningen. I de mange dokumentene som er bevart etter konfliktene mellom politimester og borgere i Bergen er det ingen aktører som viser til at det lå noe lokalt initiativ til grunn for embetet. Forskjellsbehandlingen av de to politimestrene da de søkte om fornyelse av sitt embete ved kongeskiftet i 1699, kan også tolkes til inntekt for et større sentralt engasjement i Bergen enn i Trondheim.¹³⁰⁸

Om enn politimesterembetene opprinnelig ble støttet av både kongemakt og borgerskap, så skulle de i løpet av de etterfølgende tiårene utvikle seg til et stadig mer sentralstyrt prosjekt. Analysene av de mange konfliktene som oppsto mellom politimestrene, magistrat og borgerskap viser en tendens til at kongen i økende grad tok politimestrenes side. I utarbeidelsen av politianordninger for byene (i perioden 1701-1745) viste sentralmakten svært lite imøtekommenhet overfor lokale forslag og ønsker. Ved å utforme samtlige politianordninger etter samme mal sikret enevoldsmakten et enhetlig regelverk som definerte politimestrenes mandat og oppgaver, og som avklarte politimesterembetets posisjon i forhold til andre myndigheter. Med politianordningene ble politirett etablert som et selvstendig administrativt og rettslig domene, og politiretten skulle bli et viktig virkemiddel for sentralmaktens styring av byene og deres innbyggere. På midten av 1700-tallet hadde den politiordeining som opprinnelig var tiltenkt å ivareta en blanding av lokale og sentrale interesser blitt til et kontrollverktøy for enevoldsstaten. En slik tolkning står i kontrast til tidligere forskning som har forklart 1700-tallets norske politiordeininger som et desentralisert prosjekt.¹³⁰⁹

¹³⁰⁸ Blat fikk fornyelse, mens Paulsen ikke fikk. Se kapittel 3.3.2

¹³⁰⁹ Fossen & Ertresvaag 1992: 64, Valen-Sendstad 1953: 18-19

I en drøfting av hvorvidt det dansk-norske eneveldets politi var et sentralisert eller desentralisert prosjekt, må man imidlertid skille mellom intensjoner og praksis. Hvis vi hadde studert hvordan politimesteren og hans betjenter utførte sine oppgaver, og hvordan politiretten fungerte i praksis, ville vi sannsynligvis funnet stor grad av skjønn og lokale tilpasninger.¹³¹⁰ Her er det imidlertid intensjonene med politi som studeres, og spørsmålet om hvorvidt intensjonene ble gjennomført i praksis ligger utenfor studiens problemstilling.

Med Grunnloven i 1814 ble enevoldsstaten erstattet av et konstitusjonelt monarki tuftet på idealer om maktfordeling, folkestyre og borgernes grunnleggende friheter. Disse idealene var imidlertid ikke entydige, og de måtte diskuteres og forhandles før de ble implementert. Og i denne prosessen fikk stadig flere aktører mulighet til å påvirke hvordan samfunnet skulle innrettes og styres, blant annet gjennom politi. I løpet av perioden 1814-1866 endret politi seg fra å være en styringsform og et embete som på vegne av kongen påså at byenes innbyggere fulgte de regler som kongen hadde vedtatt for å sikre den ønskede økonomiske, sosiale og moralske orden, til å bli en dels statlig, dels kommunal institusjon som skulle forebygge og forfølge ordensforstyrrelser og kriminalitet. Hvem påvirket denne transformasjonen, og hva ønsket de å oppnå?

Mens kongen og sentraladministrasjonen ble en stadig mer dominerende premissleverandør for hvordan politi ble definert og utformet under enevoldstiden, fikk *konge og regjering* stadig svakere påvirkningskraft på politipolitikken i perioden 1814-1866. Eneveldets politiforordninger var riktignok gjeldende gjennom hele perioden, men dette var ikke en tilsiktet situasjon. Både kong Carl XIII (1814-1818), Carl XIV Johan (1818-1844) og deres norske regjeringer (Wedel-ministeriene (1814-1836 og 1836-1844)) ønsket et regjeringsstyrt politi. Intensjonen kom til uttrykk gjennom gjentatte forslag om statlig finansiering og lovregulering av politi. På Stortinget møtte de imidlertid motstand fra representanter fra landkretsene (bønder, embetsmenn og

¹³¹⁰ Studier av håndhevelsen av politilovgivningen i danske og norske byer på 1700-tallet viser store variasjoner i implementering, se for eksempel Mührmann-Lund 2014 og Sandvik 1992

akademikere) som stemte imot forslagene, dels ut fra økonomiske hensyn og dels ut fra maktpolitiske hensyn. Da lovforslaget om statlig finansiering av politiet ble nedstemt på Stortinget for andre gang i 1842, ble planene om et statsfinansiert politi og en allmenn politilov lagt på is. Selv om konge og regjering ikke lyktes med sin strategi overfor Stortinget, kunne de likevel påvirke politiets utforming gjennom sin instruksjonsmyndighet overfor departement og politimestre. Kongen og regjeringens bruk av politiet overfor Thranebevegelsen i årene 1848-1851, og kongens krav til politimesteren om en reform, er et illustrerende eksempel på den påvirkningskraft som lå i instruksjonsmyndigheten.

Ifølge Seip var perioden 1814-1860 kjennetegnet av at stortingets og regjeringens makt gradvis vokste på bekostning av den personlige kongemakt.¹³¹¹ I mine analyser finner jeg at grunnen til at kongens og regjeringens innflytelse over politiet ble svekket i perioden 1814-1866, først og fremst skyldtes at spørsmålet om hvem som skulle bestemme over politiet ble en prinsippsak i kampen for det kommunale selvstyre. Kampen om hvem som skulle bestemme over politiet sto ikke først og fremst mellom storting, konge og regjering, men mellom regjering og embetsverk versus kommunene. Den politihistoriske forskningen har tendert mot å behandle intensjonen om et statlig finansiert og lovregulert politi som en selvfølgelighet. Det vises til at både politiet, regjeringen og embetsverket hele tiden ønsket et statlig politi, og at det ikke skjedde før i 1936 beskrives som et paradoks.¹³¹² Det er først når man undersøker de politiske aspektene ved politihistorien at man blir oppmerksom på at det ikke bare var økonomiske eller juridiske grunner til at statspolitiet ikke ble en realitet før i 1936. Fra et politisk perspektiv fremstår det kommunale politi ikke som en midlertidig unntakstilstand, men som en villet politisk handling.

Bøndernes betydning for utviklingen av politi har ikke blitt viet særlig oppmerksomhet i den politihistoriske forskningen. I denne studien argumenterer jeg for at

¹³¹¹ Seip 1974: 70-85

¹³¹² Valen-Sendstad 1953, Fossen & Ertresvaag 1992, Heivoll 2013

bonderepresentantene på Stortinget hadde sterk innflytelse på utformingen av politi. Når jeg har kartlagt hvem som mente hva om politi i Stortingsforhandlingene finner jeg at bonderepresentantene ofte stemte imot forslag som innebar økte utgifter til politi. Motstanden var uttrykk for en intensjon om å minimere egen skattebyrde og å la borgerskapet bære den økonomiske byrden for et politi som hovedsakelig var et gode for de som bodde i byene. Dette er i samsvar med Seips og Pryzers tolkning av bondeopposisjonens motstand mot økt statlig byråkrati som uttrykk for en sparepolitikk.¹³¹³ Analysene av forhandlingene om lovforslaget om statsfinansiert politi i 1839 og 1842 viser imidlertid at bonderepresentantenes motstand mot et statsfinansiert politi handlet om mer enn sparepolitikk og økonomisk egeninteresse. Dette gjelder særlig fra 1830-tallet, da bonderepresentantene allierte seg med radikale akademikere i en kamp for økt lokalt selvstyre. I denne kampen ble spørsmålet om hvem som skulle betale for politiet til et spørsmål om hvem som skulle bestemme over politiet, og motstanden mot et regjeringsstyrt politi ble ensbetydende med behovet for å forsvare seg mot vilkårlig regjeringsmakt. Reelt selvstyre forutsatte et borgerstyrt politi. Denne tolkningen støtter opp under Hommerstads påpekning om at bonderepresentantene på Stortinget ikke bare var drevet av økonomiske interesser, men også av maktpolitiske interesser med fellesskapets beste for øye.¹³¹⁴

Borgerskapets mulighet til å påvirke utformingen av politi ble gradvis svekket under enevoldstida, men i perioden 1814-1866 finner jeg en motsatt tendens. Som folkevalgte på Stortinget og i byenes formannskap var borgerskapet direkte involvert i planlegging og behandling av reformer der politi ble omdefinert og omorganisert. Borgerskapets sterke økonomiske og sosiale posisjon gjorde det mulig for dem å utøve press på viktige beslutningstagere. De brukte sin samfunnsposisjon til å påvirke politipolitikken gjennom for eksempel å publisere leserinnlegg i aviser, eller ved å engasjere seg i såkalte «allmenntytige» foreninger. Et eksempel er avholdsbevegelsens foreninger som stilte krav til politiets kontroll av alkoholomsetningen. Et annet er «Associationen for

¹³¹³ Seip 1974: 154-155, Pryser 1990: 290-291

¹³¹⁴ Hommerstad 2014, Hommerstad 2015b

å assistere Christiania Politie ved Gade- og Veifredens Overholdelse», som noen borgere i hovedstaden dannet i 1841 for å utfordre politiet på det de mente var utilstrekkelig kontroll i det offentlige rom.¹³¹⁵

Hva ønsket borgerskapet å oppnå gjennom sitt engasjement i politipolitikken? Borgerskapet hadde utvilsomt økonomisk interesse av å kjempe for et politi som var i stand til å beskytte dem mot de ulemper som fulgte i byvekstens kjølvann. Mellom 1845 og 1875 ble innbyggertallet i alle norske bykommuner fordoblet, og folketallet i byenes forsteder ble tredoblet.¹³¹⁶ Mest ekstrem var veksten i Christiania, som i perioden 1855-1880 opplevde en innbyggervekst på mer enn 4 % hvert år.¹³¹⁷ Med byveksten fulgte trafikkproblemer, støy, sykdommer og et økende antall mennesker som hadde problemer med å skaffe seg husvære og penger til livsopphold. For borgerskapet representerte slike problemer en trussel mot deres eiendeler, eiendommer og næringsvirksomhet. Ordensproblemer, trafikkulykker, sykdom og kriminalitet rammet imidlertid alle byens innbyggere, og følgelig må vi anta at de aller fleste av byenes innbyggere hadde interesse av et politi som kunne beskytte dem mot slike farer.

I tidligere forskning har man argumentert for at borgerskapets engasjement i opprettelsen av et patruljerende ordenspoliti ikke bare handlet om økonomiske interesser, men at det også må tolkes som uttrykk for en intensjon om å ville beskytte seg mot «den farlige» underklassen.¹³¹⁸ Fra et slikt perspektiv tolkes borgerskapets ønske om et styrket politi dels som uttrykk for revolusjonsfrykt, og dels som uttrykk for moralsk panikk.¹³¹⁹ I mine analyser finner jeg at frykten for revolusjon var størst blant de få med mest makt. Det var kongen, stattholderen og hans statsrådskollegium som ivret mest for å styrke politiet slik at det kunne beskytte dem mot den radikale politiske underklassen. Borgerskapet delte nok myndighetenes frykt, men analysene av

¹³¹⁵ Seip 1997: 150

¹³¹⁶ Myhre 1990: 202

¹³¹⁷ Myhre 2006: 336-337

¹³¹⁸ Se kapittel 2.1.2 for en oversikt over materialistiske forklaringer på det moderne politi.

¹³¹⁹ Nyzell & Larsson 2016 Furuhaugen 2004, Taylor 1997: *The New Police in Nineteenth Century England. Crime, conflict and control*

avisinnlegg viser at ikke alle opplevde situasjonen likt. Noen krevde et mer handlekraftig politi som kunne beskytte dem mot politiske opptøyer, mens andre argumenterte for at revolusjonsfaren var oppskrytt og at både myndigheter og presse feilaktig tolket sosiale opptøyer som politiske. Etter domfellelsen av Thrane og arbeiderforeningenes ledere i 1851 svant myndighetenes revolusjonsfrykt hen. Ifølge norsk og europeisk forskning førte 1848-revolusjonen og de mange politiske og sosiale opptøyene i dens kjølvann til at borgerskapet ofret liberale idealer til fordel for et krav om lov og orden.¹³²⁰ Analysen av avisenes omtaler av politi i perioden 1848-1858 viser et jevnt økende antall klager over ordensproblemer, umoralsk oppførsel og kriminalitet med påfølgende krav om et mer nidkjært og handlekraftig politi. Men, bildet er ikke entydig. Jeg finner også eksempler på at borgere advarte mot et for handlekraftig politi, og minnet om at dette kunne være i strid med Grunnlovens prinsipper.

Studien finner ikke grunnlag for en ensidig tolkning av borgerskapets engasjement mot vold, fyll, støy og kriminalitet som uttrykk for en «moralsk panikk». Borgerskapets engasjement for et bedre politi handlet dels om en intensjon om å beskytte økonomiske interesser, dels om en frykt for at underklassen skulle gjøre opprør, og dels om et sosialt engasjement for å bedre forholdene for bysamfunnets lavere klasser. Sistnevnte kom til uttrykk gjennom dannelsen av allmennyttige foreninger, kampen mot brennevinssalg, etablering av boliger og matservering for arbeidere, og omsorg for byens fattige.

Både svenske og danske politihistorikere peker på de *liberale avisenes* betydning for 1800-tallets politireformer.¹³²¹ Norske politihistorikere har hovedsakelig konsentrert seg om embetsverkets rolle i politireformene, og har i liten grad brukt aviser til noe annet enn som kilder til beskrivelser av politiets virksomhet. I denne studien argumenteres det for at avisene spilte en viktig rolle for utformingen av politi, både som en arena for offentlig meningsutveksling mellom borgere og myndigheter, og som

¹³²⁰ Hobsbawm 1996, Sperber 2017, Pryser 1982, Ringvej 2014

¹³²¹ Christensen 2012, Strand 2011, Furuhaugen 2004

en politisk aktør. I 1851 lanserte Morgenbladets redaktør London Metropolitan Police som en foregangsmodell for reform av norsk politi. Andre norske aviser fulgte opp med kritisk omtale av eget politi og argumentasjon for behovet for å innføre et ubevæpnet patruljerende politi som arbeidet etter et samtykkebasert prinsipp. Da reformforslagene skulle behandles, var avisredaktørene sentrale samarbeidspartnere for politimestrene i deres kamp for å få opinionen på sin side.

Juridisk utdannede embetsmenn var viktige premissleverandører for politipolitikken gjennom hele perioden 1814-1866. Som byråkrater i sentral- og lokaladministrasjonen, som folkevalgte representanter på Stortinget, og som akademiske eksperter i utvalg og komiteer, la juristene føringer for hvordan politi skulle defineres og organiseres. Seip har kalt embetsmennene «en politisk elite med ubestridt dominans», og har beskrevet dem som en homogen gruppe hvis hovedinteresse var å sikre embetsstandens maktposisjon, dens inntekter og privilegier.¹³²² Mine analyser av embetsmennenes rolle i politipolitikken viser et mer heterogent bilde. Embetsmennene sto ikke alltid i samlet front når politi skulle defineres og reformeres. I reformkomiteer, i lovutvalg og i forhandlinger på Stortinget var de ofte uenige om hva som var et best politi. Uenighetene kunne handle om interessemotsetninger knyttet til geografisk tilhørighet (by versus land) og økonomiske hensyn (hvem som skulle bære kostandsbyrden for politiet), slik Seip også nevner eksempler på. Men, oftere finner jeg at uenighetene handlet om profesjonelle interesser.

Ifølge Christensen var politimestrene hovedaktørene bak de skandinaviske politireformene på midten av 1800-tallet, og de handlet med intensjon om å sikre egen posisjon.¹³²³ Analysene av konstabelreformen i Christiania i 1859 og omorganiseringen av samme politi i 1866 viser to politimestre hvis handlinger og intensjoner er i samsvar med Christensens beskrivelse. Politimestrene samarbeidet på tvers av landegrensler, og brukte hverandre i et strategisk spill for å overbevise beslutningstakere om behovet for

¹³²² Seip 1974: 63; 124

¹³²³ Christensen 2014, Christensen 2017

reform. Analysene av hvordan politimestrene selv formulerte sine intensjoner viser imidlertid et mer nyansert bilde. Politimestrene begrunnet ofte sine reformkrav med et ønske om å innfri innbyggernes, oppdragsgivernes og de ansattes forventninger. Misfornøyde oppdragsgivere kunne skade deres muligheter for en videre karriere i embetshierarkiet, mens misfornøyde ansatte kunne føre til rekrutteringsproblemer og dårlige resultater. Misfornøyde innbyggere innebar klager og negativ omtale, et mindre samarbeidsvillig publikum, og i verste fall en sikkerhetsrisiko.

Gjennom loggføring av egen virksomhet og utarbeidelse av statistikk, påvirket politimestrene utformingen av politi. Statistikken ble lagt til grunn for analyser og rapporter som ble sendt til oppdragsgivere og til avisene. Gjennom sin produksjon og formidling av kunnskap kunne politiet påvirke beslutningstakere og den politiske opinion, og derved bidra til en omdefinering av egen rolle og ansvarsområde. Studien har for eksempel vist at det var politiets egen virksomhet, og deres rapportering på grunnlag av den, som lå til grunn for kravet om det oppdagelsespoliti som ble realisert i 1866. Men politimestrenes engasjement handlet også om hvordan de kunne skape bedre forhold for byens innbyggere og næringsvirksomhet. De var opptatt av de sosiale årsaker bak ordens- og kriminalitetsproblemene, engasjerte seg i filantropisk virksomhet, og deltok i en rekke kommisjoner som skulle sørge for bedre levekår for byens innbyggere. Å definere dem som kyniske strateger som kun var drevet av interessen av å sikre egen posisjon, er derfor ikke dekkende.

Også embetsmenn i sentralforvaltningen var aktive pådrivere for politireform. De argumenterte ofte for at mer sentralisert styring og mer enhetlig organisering ville gjøre det enklere for regjering og embetsverk å styre, kontrollere og administrere politiet. I likhet med politimestrene var de opptatt av å skjøtte sitt embete mest mulig effektivt og med godt skussmål. Embetsmennenes engasjement i politipolitikken kunne imidlertid også handle om profesjonelle hensyn av mer prinsipiell art, som for eksempel om hvordan man på best mulig måte kunne ivareta rettsstatlige eller liberale prinsipper. Denne typen intensjoner, som Sejersted og Slagstad betegner som kulturelle

eller ideologiske strategier, vil bli drøftet nærmere i neste del som handler om hvordan politipolitikk kan leses som uttrykk for styringsrasjonalitet.

9.3 Politipolitikk som styringsrasjonalitet

Hvorfor politi? Spørsmålet kan besvares på ulike måter, avhengig av hvilket perspektiv man ser det fra. Spørsmålet kan for eksempel besvares gjennom å forstå politi som et produkt av politiske intensjoner, slik vi har gjort når vi har sett på hva slags strategier og interesser som lå til grunn for ulike aktørers ønske om politi. Her skal spørsmålet besvares gjennom å betrakte politi som et produkt av meningsstrukturer som eksisterte på tvers av aktører, interesser og kontekster. Hvilke normer, ideologier, strukturer eller systemer kan forklare hvorfor politi ble begrepet og legitimert på bestemte måter?

Sammenlikningen av det norske politibegrepets utvikling med det tyske viste at politibegripelsene ikke var begrenset av språklige eller statlige grenser. Samsvar på tvers av språk og stater kan forklares som resultat av et intensjonelt strategisk samarbeid mellom aktører i ulike land, men det kan også tolkes som uttrykk for meningsstrukturer som eksisterte på et mer overgripende nivå. Analysen som presenteres her tar utgangspunkt i Foucaults teori om politi som uttrykk for styringsrasjonalitet, og hans inndeling av styringsrasjonaliteten i to kronologiske regimer (statsresongen og liberalismen).¹³²⁴ Hensikten er å identifisere språklige og normative mønstre som er aktør- og kontekstovergripende, og å diskutere disse i dialog med tidligere forskning og teorier om politi og politikk på 1800-tallet.¹³²⁵

Ifølge Foucault ble staten som styringsform etablert og utviklet gjennom politi som styringsrasjonalitet.¹³²⁶ Politi var det praktiske uttrykket for statens fornuftsgrunnlag, et fornuftsgrunnlag som Foucault benevner som *raison d'état*, og som her er benevnt som *statsresongen*. I Danmark-Norge ble politibegrepet introdusert med Christian IIs

¹³²⁴ Foucault 2007

¹³²⁵ Se kapittel 2.2.3 for en gjennomgang av disse teoriene.

¹³²⁶ Foucault 2007: 110

bylov av 1522, som bestemte at kjøpstedenes borgermestere og råds menn skulle møtes én gang i året for å «ofuerveje alle theris Brøster og Leylighed, som hwer haue uti syn Stadt, og giøre der Politie och schichelse på, och gifue os siden tilkiende, huat the besluteth hafue.»¹³²⁷ Loven kan tolkes som uttrykk for en ny måte å styre på. Den inneholdt flere bestemmelser som styrket kongens makt, for eksempel ved å utnevne borgere til embeter som skulle være tett knyttet til kongemakten, og ved å utfordre adelens og geistlighetens maktposisjoner. På den annen side avspeilet loven en kongemakt som var mer interessert i sine undersåtters velvære, blant annet ved å styrke borgernes posisjon og ved å regulere skolegang for allmuen. Loven ble opphevet allerede i 1523 da Christian II ble fratatt makten og måtte flykte til Nederland, men dens nytenkning ble videreført i senere lovgivning.¹³²⁸

Utover 1500-tallet utstedte Christian IIs etterfølgere en lang rekke lover som hadde som mål å skape «skickelse», «politie» og «ordning».¹³²⁹ Disse begrepene ble brukt som synonymer, og kan tolkes som uttrykk for en idé om den indre orden og fornuft som holdt staten i likevekt. Politien var altså statens fornuftsgrunnlag, dens resong. Etter reformasjonen ble stadig flere områder som tradisjonelt hadde sortert under kirkens jurisdiksjon, som for eksempel sedelighet og mened, gjort til gjenstand for verdslig lovgivning.¹³³⁰ Kongemakten utstedte en økende mengde forordninger som regulerte handel, håndverk, jakt, servering av mat og drikke, forbruk av luksusartikler, feiring av høytider, smittsomme sykdommer, religionsutøvelse, tigging, drap, usedelighet og andre brudd på Guds lover. Med Christian IVs recess av 1643 ble alle disse bestemmelsene kodifisert under betegnelsen «verdslige Politie». Politiforordningene representerte de styringsgrep som kongemakten måtte gjøre for å oppnå tilstanden politi. Gjennom politilovgivningen iscenesatte kongemakten seg som en familiefar som beskikket sitt hushold (pater potesta), og som på vegne av Gud sto

¹³²⁷ Christian IIs Land- og bylov av 6. januar 1522, art. 81

¹³²⁸ Andersen 1991: *Den Danske Rigslovgivning 1513-1523*

¹³²⁹ En samlet oversikt finnes i Tamm 2008

¹³³⁰ Tamm 2008

personlig ansvarlig for sine undersåtters - hvert individs og hele flokkens – sjelefredelse (den pastorale makt).

Med innføringen av enevelde i 1660 ble de to rollene uatskillelige, da kongen ble bindeleddet mellom den guddommelige og verdslige sfære. All makt sprang ut av kongens person, og dermed ga det ikke lenger mening å skille mellom geistlig (res ecclesiasticae) og verdslig (res politicae) styring. Lovverket måtte fornyes, og det skulle trekkes et skille mellom justis og politi. Foucault tolker atskillelsen av justis og politi som uttrykk for et *coup d'État*. Politi ble en *direkte* styringskanal der kongemakten kunne disiplinere sin befolkning uten mellomledd, og utelukkende legitimert i suverenens styringsrett. Dette i motsetning til kongemaktens *indirekte* styring gjennom justisen, som var legitimert i Guds bud og rettferdighet som overordnede prinsipper. Kan Christian Vs beslutning om å skille justis fra politi tolkes som et uttrykk for et statskupp, slik Foucault beskriver?

Kommisjonene som hadde i oppgave å kodifisere det dansk-norsk lovverket fikk i 1680 instruks om å holde det som angikk politien utenfor lovboka da det heller skulle samles i en særskilt «Forordning anlangende Politien». Året etter ble det nedsatt en egen kommisjon «til Politie-Ordnings Forferdigelse», og denne kommisjonen konsentrerte seg om å samle og kartlegge bestemmelser som omhandlet laug, handelsvirksomhet og annen næringsdrift i byene. I fortalen til Christian Vs Norske Lov (1687) sto det at alt som «Politien egenlig vedkommer, hvorom ingen saa stadige Love, eller Anordninger, kand giøris, som jo efter Tidernis Lejlighed een, eller anden, Forandring kunde behøve» var utelatt fra loven og skulle samles i en «sær Bog, Politie-Ordning kaldet». ¹³³¹ Argumentet for å skille politien fra justisen dreide seg altså om et behov for å skille bestemmelser som regulerte *foranderlige forhold* (politien) fra lover som regulerte *bestandige forhold* (justisen). Ifølge Heivoll og Flaatten handlet dette om

¹³³¹ Christian Vs Norske Lov 1687 (1833): 17

at mens «[j]ustisens virkeområde var etablerte rettigheter og forbundet med vesentlige samfunsspørsmål», var «[p]oliti ... mer orientert mot daglige samfunnsbehov, forbundet med tid og sted, og slik ofte med spørsmål av mer bagatellmessig karakter». ¹³³² I denne studien finner jeg at det også handlet om styringsrasjonalitet og politiske interesser. Atskillelsen av politien fra justisen må tolkes i lys av hvordan styringsretten ble legitimert, forholdet mellom staten og byene, og hvordan kongemakten forholdt seg til hevdvunne interesser.

Retten til å vedta en lov som regulerte de bestandige samfunnsforhold fulgte av kongens absolutte suverenitet (jura majestatis), men likevel legitimerte kongen sin lov med å vise til «Guds Frygt og Retfærdighed» som «de tvende fornemste Støtter og Hovedpillere». ¹³³³ Kongen ga loven, men han overlot til domstolenes embetsmenn å «dømme retfærdeligen efter Lov og Ret» med «Gud og Retfærdighed for Øjen». ¹³³⁴ Justisen ble altså legitimert med Guds bud og rettferdighet som overordnede prinsipper, og ikke i suverenens styringsrett. Politien derimot, ble legitimert i suverenens rett og plikt til styring av staten. I et reskript av 20. mars 1682 ble innbyggerne informert om hvorfor det var behov for å utarbeide en samlet politiordning. Kongen inntok rollen som flokkens hyrde og forklarte at det var av «christelig Forsorg» han ville forebygge «Guds vrede» og undersåttenes «Ruin og Forderv», ved å etablere en politiordning som skulle forhindre «grove Synder og laster». Videre iscenesatte han seg som husholdbestyreren som av «faderlig Omhu» ville sørge for «Sine Undersaatters egen Nytte og velstand» ved å ta tak i «adskillige store Misbrug, baade i Laugene, saavelsom og med Overflødighed i Klæder, Mad og drikke, og ellers i andre mangfoldige Maade». Overdreven luksus og brudd på monopoler og privilegier var i strid med den merkantilistiske logikk som tilsa at statsøkonomien skulle styrkes gjennom kontroll av monopoler og privilegier med mål om å importere mindre enn man eksporterte.

¹³³² Heivoll & Flaatten 2017a: *Introduksjon*: 11

¹³³³ Christian Vs Norske Lov 1687 (1833): Fortalen

¹³³⁴ Dommerreden i Christian Vs Norske Lov 1687 (1833): 1091-1093

Økonomi var et nullsumspill, staten var kongens hushold, og målet var likevekt mellom produksjon og forbruk.

Beslutningen om å utarbeide en enhetlig politiordning ble legitimert i statsresongens styringsrasjonalitet; i suverenens rett og plikt til å styre og i hans rolle som hyrde og husholdets overhode. Ved utarbeidelsen av politiordningen måtte imidlertid kongemakten forholde seg til andre aktører hvis interesser ikke alltid var overensstemmende med kongemaktens. Når politiens regler skulle fastsettes måtte det tas hensyn til monopoler, privilegier og andre rettigheter som byenes borgere hadde hevd på, og disse var i stor grad stedsbestemte.

I 1661 hadde Fredrik III utstedt et privelegiebrev som skulle klargjøre forholdet mellom kongemakten og stendene. Borgerskapet beholdt da sine stedsbestemte næringsprivilegier, men de mistet retten til selv å utnevne borgermester og rådmenn. Det var kongen som skulle utnevne en magistratspresident, og magistratspresidenten skulle være ansvarlig for at «Politi-ordningen i alle Maader holdes og efterleves». Kongen kunne opprette et politimesterembete i kraft av å være konge og med legitimitet i statsresongen, men når politiens regler skulle samles og fastsettes måtte han ta hensyn til lokale privilegier og selvstyreinteresser. Atskillelsen av de foranderlige forhold (politens regler) fra de bestandige forhold (justisens lover) kan således også tolkes som uttrykk for en praktisk løsning for regulering av et felt med konkurrerende maktinteresser. Justisens lover kunne fastsettes av kongemakten alene, mens politens regler delvis kom til gjennom forhandlinger. En slik tolkning er i tråd med Mührmann-Lunds argument om at politilovgivningen ikke bare skilte seg fra «den almindelige lovgivning ved deres foranderlighed, hvorfor de var uteladt af Danske Lov, men også ved deres lokale karakter.»¹³³⁵

Hva en god politi skulle bestå i – hva slags orden og fornuft som måtte skapes og opprettholdes for å holde byen og staten i likevekt – var ennå ikke klart definert da

¹³³⁵ Mührmann-Lund 2014: 75

politimesterembetene i Trondheim og Bergen ble etablert. Dette førte til at politimestrene havnet i et krysspess mellom borgerskapets, magistratens og kongemaktens forventninger. I både Trondheim og Bergen resulterte dette i massiv misnøye, klager og utredninger, og det endte med at begge politimestrene gikk av i 1701. Samme år utstedte Frederik IV en *Forordning om Politens Administration*. Fordi den ble brukt som en mal for alle senere stedsspesifikke politiforordninger, kom den i praksis til å fylle funksjonen som en samlet politiorrdning for Danmark og Norge. Med politiforordningene ble det bestemt hvordan politimesteren skulle innrette sitt embete organisatorisk og prosessuelt, og politiens innhold ble definert gjennom en oversikt over hvilke samfunnsforhold politimesteren hadde ansvar for å føre tilsyn med.

Med etablering av et enhetlig regelverk for politiens administrasjon og jurisdiksjon tok kongemakten et tydeligere styringsgrep om hvordan byenes politi skulle defineres og håndheves. Politianordningene ga kongemaktens styring av byen legitimitet. Gjennom opprettelsen av en særskilt politirett ble samhandlingen mellom politimester og borgerskap regulert, og i praksis ble borgerskapets innflytelse over politien innskrenket. Politimesteren, politiforordningene og politiretten ble kongemaktens innfallsport for direkte styring av byenes innbyggere.

Utformingen av politi som embete, regelverk og rett i overgangen fra det 17. til det 18. århundre i Danmark-Norge, kan altså tolkes som uttrykk for en styringsrasjonalitet som understøttet etablering av staten som styringsform. Ved å ta i bruk politi som betegnelse for statens indre orden og fornuft (statsresong), og ved å utforme et regelverk, et embete og en rett som hadde som siktemål å opprette og vedlikeholde en god politi, opptrådte den eneveldige kongemakten som en pater potesta som ivaretok sitt ansvar for å sørge for sine undersåtters frelse og velferd. Der suverenen tidligere hadde *hersket* gjennom hæren, domstolene og skattlegging, representerte politien en rasjonalitet der suverenen med mål om å sikre statens og folkets frelse og velferd *styrte* befolkningens sjelepleie, kroppspoleie og rikdom. Politien var det praktiske uttrykk for *raison d'État*, og politiforordningene representerte kongemaktens *coup d'État*.

Ifølge Foucault ble statsresongens styringsrasjonalitet stående utfordret inntil den økonomiske liberalismen fikk gjennomslag i europeisk tenkning og politikk. Statsresongen ble da erstattet av en *liberal styringsrasjonalitet* som omdefinerte statens oppgave fra å hegne om sin egen orden til å hegne om markedets og sivilsamfunnets iboende lovmessigheter. I det følgende skal jeg diskutere hvorvidt norsk politipolitikk i perioden 1814-1866 kan tolkes som et skifte fra statsresong til liberal styringsrasjonalitet, slik Foucault skisserer.

I 1814 ble absolutismen forlatt til fordel for styreformens konstitusjonelt monarki, men hvilke konsekvenser fikk Grunnloven og statsformskiftet for styringsrasjonaliteten slik den kom til uttrykk i politipolitikken? I den politihistoriske forskningen har det vært vanlig å beskrive politipolitikken som uendret frem til konstabelreformen ble innført i 1859.¹³³⁶ Denne studien har vist at selv om politiets regelverk og organisering ikke endret seg nevneverdig i første halvdel av 1800-tallet, så forble ikke politipolitikken uforandret. Eidsvollsforsamlingens beslutning om at det skulle utarbeides en ny politilov må i seg selv tolkes som et uttrykk for en intensjon om å endre politiordningen så den ble tilpasset den nye statsformen. Hva slags styringsrasjonalitet kom til uttrykk i Falsens politilovutkast?

Falsen tilhørte en generasjon embetsmenn som ifølge Seip var utøvere av en politisk ideologi betegnet som *konstitusjonell liberalisme*.¹³³⁷ De tolket Grunnloven fra en naturrettslig logikk, og argumenterte for en konstitusjonell forening mellom den lovgivende og utøvende makt, hvor konge og regjering måtte sitte i førersetet. Forfatningen ble forstått som en kontrakt mellom konge og folk, og folkeviljen skulle ivaretas av et embetsverk som ivaretok hensynet til det heles vel.¹³³⁸ Mens Seip har argumentert for at embetsmennes ideologi var et utslag av at de ville hevde sine

¹³³⁶ Se for eksempel Fossen & Ertresvaag 1992, Christensen 2014

¹³³⁷ Seip 1974: 63

¹³³⁸ Seip 1974: 94; 103

økonomiske og maktpolitiske interesser, har Sejersted argumentert for at embetsmennes politikk snarere må tolkes som uttrykk for at de strevde etter å leve opp til *rettsstatlige idealer*.¹³³⁹ Både eneveldet og demokratiet kunne legitimeres i folkesuvereniteten forklarer Sejersted, men i valget mellom rettsstatlige og demokratiske idealer ville embetsmennene prioritere de rettsstatlige.¹³⁴⁰ Slagstad har bygget videre på Sejersteds teori og betegner Falsens generasjon embetsmenn som tilhengere av regelstyre og som utøvere av en *rettsstatsbyråkratisk styringsideologi*. Med utgangspunkt i rettsstatlige idealer ville de skape en forutsigbar og rutinepreget (byråkratisk) forvaltning som var løftet ut av den politiske sfære og underlagt «the rule of law».¹³⁴¹

I Falsens politilovutkast finner jeg uttrykk for både rettsstatlige idealer og en byråkratisk tilnærming, men idealene var tilpasset statsresongens styringsrasjonalitet. Falsen omdefinerte politien til et politivesen som skulle være underlagt rettsstatlige prinsipper, kalt «grunnsetninger», om hensiktsmessighet, forholdsmessighet og nødvendighet. Hvorvidt et inngrep var hensiktsmessig, forholdsmessig eller nødvendig skulle imidlertid vurderes opp mot politivesenets «Øiemed» eller dets «eiendommelige Hensigt», og dette ble legitimert i statsresongens styringsrasjonalitet. Falsen definerte politi som *regjeringsrett* og ga politivesenet et mandat som innebar utstrakte muligheter til intervensjon dersom hensynet til *det heles sikkerhet og velferd* gjorde det nødvendig. Han videreførte skillet mellom justis og politi og forklarte at politivesenets regler omhandlet de handlinger som av *politiske* grunner måtte reguleres, overvåkes og straffes. Mens justisen lå fast og sorterte under den dømmende makt, var politi ifølge Falsen et formbart politisk prosjekt som sorterte under den utøvende makt. Retten til å utstede politilover, til å overvåke deres etterlevelse, til å gjøre inngrep og dømme ved overtredelser, ble legitimert i regjeringsretten. Falsens politivesen kunne intervenere og gripe inn i borgernes både «naturlige» og «velervervede» friheter, så

¹³³⁹ Sejersted 1984

¹³⁴⁰ Sejersted 1984: 16

¹³⁴¹ Slagstad 2001

fremt det var hensiktsmessig, forholdsmessig og nødvendig i forhold til «Statsmagtens Pligt, og følgelig ogsaa dens Ret at fæste sine Øine, ikke alene paa farene for Sikkerheden men tillige paa farene for Velstanden/Velfærden». Et politivesen som kunne bruke «ethvert hensigtsmessigt og tilladt Middel til at afværge Hindringer og Farer for Statsborgeres Sikkerhed og Velfærd/Velstand», og et lovverk som definerte velferdspolitiretten som alle «Love, Forebyggelsesmidler og Anstalter» som regulerte alt fra demografi, helse og matforsyning til økonomi, moral, utdanning, infrastruktur og naturressurser, skilte seg lite fra absolutismens politi.

I Falsens politilovutkast ble rettsstatlige prinsipper legitimert i statsresongens styringsrasjonalitet, en kombinasjon som synes motstridende for oss som i dag betegner *politistaten* som rettsstatens ideologiske motpol. Betyr det at Falsens politilovutkast ikke kan tolkes som uttrykk for en rettsstatlig/byråkratisk styringsideologi, slik Sejersted og Slagstad argumenterer for? Svaret er både og. Falsens politilovutkast må tolkes som uttrykk for et forsøk på å forene statsresongens politi med rettsstatens prinsipper, og dette er i tråd med Foucaults påpekning om at naturrettens liberalisme ikke utfordret statsresongens styringsrasjonalitet. Så lenge rettsstatsprinsippene ble inkorporert i statsresongens styringsrasjonalitet ville regjeringsmaktens regulering, kontroll og inngrep gjennom politiet i realiteten bli lite forutsigbar. De rettsstatlige idealer og den byråkratiske styringsideologi innebar altså ikke at man måtte tenke helt nytt om politi.

Mens Falsen forsøkte å forene nye prinsipper med gamle ordninger, ville Ludvig Christensen Daa bryte med fortiden gjennom å ta et oppgjør med det han mente var et absolutistisk politi.¹³⁴² Det politi som Daa så for seg var noe ganske annet enn Falsens politivesen. Daa argumenterte for et politi som var legitimert i folkeviljen; et politi som ble utøvet av og styrt av borgerne selv, og hvis eneste oppgave var å beskytte borgernes frihet og sikkerhet. Daas politi var altså ikke legitimert i statsresongen, men ei heller i det Foucault definerer som en liberal styringsrasjonalitet, kjennetegnet av

¹³⁴² Daa 1831

markedsøkonomiske prinsipper og et prinsipp om en tilbaketrukket stat. Kan Daas politipolitikk tolkes som uttrykk for en tredje type styringsrasjonalitet?

I tolkningen av Daas politipolitikk har jeg trukket veksler på Cambridgeskolens teori om et republikansk frihetsideal.¹³⁴³ Fra midten av 1970-tallet argumenterte Pocock, Pettit og Skinner for at man må skille mellom ulike forståelser av frihet, at liberalismen var en ideologisk konstruksjon, og at et resultat av denne konstruksjonen var at kunnskapen om et annet og eldre frihetsideal var gått tapt. Gjenoppdagelsen av det republikanske frihetsideal førte til at liberalismens historie måtte skrives på ny.¹³⁴⁴ Ifølge Skinner var det republikanske frihetsideal inspirert av romerrettens definisjon av frihet som uavhengighet av andres vilkårlige vilje og makt. Dette var en annen måte å forstå frihet på enn hvordan for eksempel Hobbes og Bentham definerte frihet som fravær av innblanding.¹³⁴⁵ En slik distinksjon finner vi ikke hos Foucault, som argumenterer for at statsresongens styringsrasjonalitet ikke ble truet før den økonomiske liberalismen fikk sitt gjennombrudd. Foucault knytter den liberale styringsrasjonalitet til det innhold frihetsbegrepet fikk gjennom den økonomiske liberalismens prinsipp om *laissez faire*.

Republikanisme forbindes i dag først og fremst med motstand mot kongedømme. Opprinnelig handlet imidlertid republikanisme om en vektlegging av myndighet, selvstendighet og uavhengighet, og et ideal om en fri offentlighet der staten garanterer for borgernes frihet og borgerne garanterer for statens frihet gjennom aktiv deltakelse for fellesskapets beste.¹³⁴⁶ Den norske politidebatten i 1839-1842 kan leses som uttrykk for en kamp mellom to konkurrerende styringsidealer. Mens de som sverget til en rettsstatlig og byråkratisk styringsideologi fryktet et politi som var avhengig av borgernes vilje, fryktet Daa og bondeopposisjonen et regjeringsstyrt politi som kunne begrense borgernes frihet og utsette folket for vilkårlig maktbruk. Vilkaarlighet ble

¹³⁴³ Se for eksempel Skinner 1998: *Liberty before liberalism*, Pettit 1997, Pocock 1975

¹³⁴⁴ Nilsen 2014: 16

¹³⁴⁵ Skinner 2014 (2009)

¹³⁴⁶ Nilsen 2014: 18-19

brukt som argument fra begge sider i debatten. Mens tilhengerne av et statsstyrt politi mente at den beste beskyttelsen mot vilkårlighet besto i å løsrive politiet fra politikken og underlegge det rettsstatlige prinsipper, mente tilhengerne av et borgerstyrt politi at det var nettopp i politikken, i folkets aktive samfunnsdeltakelse, at den beste beskyttelsen mot vilkårlighet var å finne. Førstnevnte argument kan leses som uttrykk for en rettsstatsbyråkratisk styringsideologi, mens sistnevnte kan leses som uttrykk for en republikansk styringsideologi.

Debatten om et regjeringsstyrt versus et borgerstyrt politi var ikke et særnorsk fenomen. Studien har vist at Daa og hans medsamsvorne hentet inspirasjon fra England, der det pågikk en tilsvarende samtidig debatt. I begge land var det aktører som kjempet mot et statlig styrt og finansiert politi, og i begge land ble denne motstanden legitimert i et republikansk frihetsideal og en kamp for lokalt selvstyre. Dodsworth har studert den engelske debatten fra et språkorientert perspektiv der han kombinerer Cambridgeskolens teori om et republikansk frihetsbegrep med Foucaults teori om styringsrasjonalitet. Han argumenterer for at det var «a direct relationship between this fundamentally classical view of liberty» og kravet om et borgerstyrt politi. Ifølge Dodsworth handlet den engelske politidebatten på 1820-, 30- og 40-tallet om mer enn en konflikt på et strategisk ideologisk nivå. Heller dreide det seg om «a coherent system of thought», og en konflikt mellom en eldre republikansk og en nyere liberalistisk styringsrasjonalitet.¹³⁴⁷ Den republikanske styringsrasjonaliteten kom ifølge Dodsworth til uttrykk gjennom kampen for «a system of local government, independent of the state, practised through annually rotated, elected or publicly appointed offices by 'independent' men possessing landed property».¹³⁴⁸

De norske motstanderne av et statsstyrt politi viste til det borgerstyrte engelske politi som et ideal til etterfølgelse. I kampen for lokalt selvstyre, motstanden mot statlig byråkrati, og kravet om et politi som i størst mulig grad ble styrt og utøvet av borgerne,

¹³⁴⁷ Dodsworth 2011: 297

¹³⁴⁸ Dodsworth 2011: 299

lå ansatser til en alternativ styringsrasjonalitet. De republikanske idealene om selvstyre, myndighet og frihet gjennom uavhengighet fra vilkårlig makt, utfordret den rettsstatsbyråkratiske versjonen av statsresongen som dominerte den norske embetsmannsstaten i første halvdel av 1800-tallet. Konflikten mellom konkurrerende styringsidealene førte til en politisering av begrepsbruken.¹³⁴⁹ I debatten om Torgslaget og politiets håndtering av grunnlovsmarkeringen ble despoti/vilkårlighet versus folkestyre/frihet etablert som politiserte begrepsmotpoler, og i Stortingsdebattene i 1839-42 koblet man motpolene vilkårlighet og frihet til et valg mellom desentralisert eller sentralisert makt. Konflikten toppet seg under og etter 1848-revolusjonene, da republikanske sympatisører tok i bruk begrepet *politistat* for å ramme revolusjonens motstandere.¹³⁵⁰ Det «gamle Østerrige» ble omtalt som en «Politistat» i en artikkel i Morgenbladet i desember 1848, mens Arbeider-Foreningernes Blad fremstilte norsk politi som representanter for et «utaalelig Formynderi [og] Regjereri».¹³⁵¹ Thrane ble definert som en *revolusjonær* samfunnsfiende, og politiet ble instruert til å overvåke og infiltrere arbeiderforeningene. En serie opptøyer i årene 1850-1851 førte til økt oppmerksomhet og debatt om statens og politiets evne til å håndtere den «revolusjonære fare». Arrestasjonen og domfellelsen av Thrane og arbeiderforeningenes ledere i 1851 markerte slutten på den republikanske styringsrasjonalitetens politiske innflytelse i Norge.

Februarrevolusjonen i 1848 førte til at de fleste regimer mellom Frankrike i vest og Russland i øst ble styrtet, men bare ett og et halvt år senere hadde de aller fleste av

¹³⁴⁹ Politisering innebærer ifølge Koselleck at begreper tas i bruk for å polarisere standpunkt av grupperinger i en politisk kamp. Koselleck 2011: 14

¹³⁵⁰ Begrepet *politistat* har sin opprinnelse i tysk politivitenskap der liberale akademikere brukte «*polizeistaat*» som en misbilligende benevnelse for «a state in which the operations of the police are so extensive that they interfere in all the activities of the citizen and everywhere have the upper hand» Manz (1848) sitert og oversatt i Knemeyer 2011 (1978): 120

¹³⁵¹ Morgenbladet 06.12.1848

<https://www.nb.no/items/bd47ee82ff87d3cbb0e8b98f89aaf5ca?page=1&searchText=politistat> Morgenbladet 08.07.1858 <https://www.nb.no/items/13a952650557bdcd11ffe27976a7672f?page=1&searchText=politistat> Arbeiderforeningernes Blad 1850.02.09

<http://www.nb.no/nbsok/nb/75ae2661beca0305f49ab81d12c6e2e3?index=10> og Arbeiderforeningernes Blad 1850.02.16 <http://www.nb.no/nbsok/nb/43e02cdfe3f2195139d60ed384aca764?index=10>

Jeg har funnet ytterligere åtte eksempler på bruk av betegnelsen *politistat* i norske aviser i perioden 1848-1866.

regimene blitt gjenreist ved hjelp av blant annet brutal maktutøvelse fra politi og militære styrker. Begrepene «revolusjon» og «republikk» ble politisert og brukt som merkelapper for statsfiendtlig aktivitet, og den polariserte situasjonen førte til at aktører som tidligere hadde tatt til orde for republikansk styre og et borgerstyrt politi søkte etter alternative styrings- og politiorndninger.

I 1851 tok liberale norske avisredaktører til orde for en politireform etter modell av Metropolitan Police som var blitt etablert i London i 1829, og som ble verdenskjent under The Great Exhibition i 1851. Samme år instruerte kong Oscar politimester Morgenstierne i Christiania om å vurdere muligheten for å innføre den engelske konstabelordningen slik man hadde gjort i Stockholm året før. Kongemakten og de liberale politiske aktørene delte ikke samme intensjon, men i den engelske politimodellen fant man en løsning som kunne utligne konflikten mellom rettsstatsbyråkratiske og republikanske idealer. I 1858 kopierte Morgenstierne et politireformforslag som Københavns politimester Bræstrup hadde utarbeidet ett år tidligere og fremla dette for behandling i Christiania bystyre. Bræstrups reformforslag var ifølge Christensen sterkt inspirert av Londons Metropolitan Police.¹³⁵² Etter strategisk manøvrering og med god hjelp fra den liberale pressen klarte Morgenstierne å få gjennomslag for alle sine krav. Resultatet ble en hierarkisk organisert og byråkratisk styrt politiorganisasjon som skulle ivareta statens og borgerskapets behov for sikkerhet gjennom patruljering av det offentlige rom.

Konstabelordningen balanserte idealer som tidligere hadde blitt definert som uforenlige. Statsresongens prinsipp om statens rett til bruk av voldsmakt for å sikre sin selvoppretholdelse ble ivaretatt gjennom å definere politi som en ordensmakt og et alternativ til den militære voldsmakt. Rettsstatsbyråkratiske prinsipper ble ivaretatt gjennom en hierarkisk organisasjonsstruktur med kommandolinjer, rekrutteringskrav, arbeidsinstruksjoner og kontroll. Og republikanske idealer om frihet gjennom uavhengighet fra vilkårlig makt og borgernes aktive medvirkning, ble ivaretatt

¹³⁵² Christensen 2017

gjennom vektlegging av at politiet skulle basere sin innsats på borgernes tillit og samtykke – på «policing by consent» og ikke «policing by force».

Det var dette politiet som få år senere tok initiativ til en ny reform som besto i en spesialisert organisering i et ordens- og oppdagelsespoliti og etablering av kommunal vedtektrett. I 1866 ble politiet definert som en kriminalmakt med oppgaver som tidligere hadde sortert under justisens domene, samtidig som det ble trukket et klarere skille mellom politiets rolle som ordensmakt og andre forvaltningsmyndigheter. Politiet skulle ikke lenger fungere som byens generelle forvaltningsapparat, men heller konsentrere sin innsats om beskyttelse av stat og borgere slik at det økonomiske markedet og sivilsamfunnets iboende mekanismer kunne fungere mest mulig uforstyrret. Politireformen i 1866 ble legitimert i en styringsrasjonalitet som fjernet politiet enda mer fra statsresongens logikk, en styringsrasjonalitet som var preget av det Slagstad har kalt en *reformteknokratisk* styringsideologi.

Reformen ble initiert og utformet av en gruppe jurister som hadde gått i lære hos Schweigaard og Stang, og som tilhørte en ny generasjon embetsmenn som i opposisjon til det rettsstatlige byråkrati tenkte nytt om hvordan staten skulle styre og hva slags politi som var hensiktsmessig. Michelet, Kierulf, Brandt, Thomle og Ingstad var det Slagstad har kalt «reformbyråkratiske handlingsideologer». De utformet politireformforslaget «fra en posisjon i det offentlige apparat, og det embete de forvaltet, ble brukt for å realisere dette program». ¹³⁵³ Politireformforslaget levde opp til det moderniseringsprogram som Stang og Schweigaard, i rollen som akademikere og politikere, hadde utformet.

Med utgangspunkt i et *positivistisk vitenskapsideal* ble reformen legitimert i sakkyndige og statistiske utredninger av de problemer som politiet i Christiania sto overfor. Løsningsforslagene – spesialisert organisering og kommunale politivedtekter - ble legitimert i argumenter som trakk veksler på *rettsvitenskapelig utilitarisme* og

¹³⁵³ Slagstad 2001: 57

økonomisk liberalisme. Å åpne for at kommunen kunne utforme lokalt tilpassede politivedtekter, som kunne erstatte eneveldets politiforordninger, var en praktisk og skrittvis løsning i tråd med den nytteorienterte rettsforståelse og gradvise moderniseringsstrategi som ble forfektet av Schweigaard og Stang. En lokalt tilpasset lovgivning, utformet av og for byens innbyggere, ivaretok både demokratiske og markedsøkonomiske hensyn. Byens sivile og økonomiske liv var markedet, innbyggerne var konsumenter og politiet produsenter. Med referanse til Adam Smiths teori om arbeidsdeling ble det innført en spesialisert organisering av politiet. Organiseringen var tilpasset markedets størrelse og etterspørsel, og den kommunale vedtektretten skulle sikre at politiet leverte de tjenester som innbyggerne ville ha. Hvis innbyggerne gjennom sine folkevalgte fikk være med på å bestemme hva slags regler politiet skulle håndheve, ville det bli lettere for politiet å drive «policing by consent». Slik skulle reformen gjøre politiet mer effektivt.

Politiet skulle beskytte borgerne og hegne om markedets og sivilsamfunnets iboende lovmessigheter, mens staten skulle styre ved å legge til rette for selvregulering. Denne styringsformen ble legitimert i et positivistisk vitenskapsideal, en utilitaristisk rettsforståelse og markedsøkonomiske prinsipper, et rasjonale som Foucault har betegnet som en *liberal styringsrasjonalitet*. Men, det var ikke et rendyrket laissez faire politi som Michelet og hans støttespillere tok til orde for. Politiet skulle ikke bare overvåke og slå ned på kriminalitet og ordensforseelser, men også aktivt regulere det som ble definert som særlige «samfunnsonder», som for eksempel alkoholsalg, prostitusjon og lediggang. Politiet ble altså ikke marginalisert til en ren negativ funksjon, slik Foucault forutsetter, men opprettholdt på noen områder også en positiv reguleringsfunksjon. Politireformen av 1866 var derfor snarere et uttrykk for det Slagstad har kalt en *statlig lutret liberalisme*, en styringsstrategi som forente markedsøkonomiske prinsipper med ideen om en aktiv og intervenerende stat.¹³⁵⁴

¹³⁵⁴ Slagstad 2001: 16

9.4 Konklusjon

Det som opprinnelig startet som politien har i dag blitt til politiet. I sin opprinnelige form handlet politien om hvordan kongen skulle styre sin stat, for å sikre den nødvendige religiøse, sosiale og økonomiske orden. Politiet handler i dag om en offentlig myndighet og yrkesgruppe som på vegne av staten beskytter borgerne og statens institusjoner mot kriminalitet og andre lovstridige handlinger. Dette er ikke en historie om to forskjellige begreper, men en historie om ett og samme begrep hvis meningsinnhold ble stadig snevrere.

Mange av de fenomener som begrepet politien opprinnelig betegnet eksisterer den dag i dag, men de omtales nå med andre begreper enn politi. På den ene siden kan man definere Falsens politilovutkast som et prosjekt som aldri ble realisert. På den annen side er det slik at de aller fleste oppgaver som Falsen listet opp under overskriften velferdspoliti i dag er ivaretatt av et omfattende og spesialisert forvaltningsapparat.¹³⁵⁵ Så kan man selvsagt hevde at dagens norske velferdsstat er vesentlig annerledes enn den «politistat» som Falsen argumenterte for. Imidlertid er det ikke lenger slik at kontroll, inngrep og straff er forbeholdt justis- og politimyndighetene. Stadig større deler av velferdsstatens forvaltningsapparat har fått lovhjemlet rett til å drive utstrakt kontroll og sanksjonering av borgerne.¹³⁵⁶ Følgelig bør vi reflektere over hvor forskjellig et slikt administrativt kontroll- og sanksjonsapparat egentlig er fra Falsens velferdspoliti.

Slike refleksjoner og erkjennelser forutsetter kunnskap om hva politien var før den ble til politiet. I nyere retthistoriske studier har man oppdaget slike sammenhenger gjennom å studere hvordan eneveldets politirett ble transformert dels til strafferett og dels til forvaltningsrett fra midten av 1800-tallet.¹³⁵⁷ Denne studien har hatt som mål å

¹³⁵⁵ Jamfør lovutkastets innholdsfortegnelse i Appendiks

¹³⁵⁶ Jacobsen 2017: *Gjensyn med kriminalretten?*

¹³⁵⁷ Heivoll & Flaatten 2017b

belyse de politiske aspekter ved politiens transformasjon til politiet, for med dette å bidra til en dypere forståelse av relasjonen mellom politi, stat og styring.

Politoloven av 1995, § 1 definerer politiets samfunnsoppdrag:

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.¹³⁵⁸

Samfunnsoppdraget er definert i skjæringspunktet mellom to ulike måter å utøve makt på som ikke uproblematisk lar seg forene. På den ene siden skal politiet ivareta statens behov for å styre og beskytte sin egen eksistens, og på den andre siden skal politiet fremme og beskytte borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd. I politiforskningen omtales dette som politirollens iboende konflikt, en konflikt som stadig utfordrer politiets – og dermed statens – legitimitet.¹³⁵⁹ Hvordan og hvorfor et slikt politi ble etablert er vanskelig å forstå uten kunnskap om dets politiske forhistorie. Denne studien har vist at det konfliktfylte samfunnsoppdraget har sin opprinnelse i en politimodell som ble etablert i Norge i siste halvdel av 1800-tallet, og som representerte et forsøk på å forsone spenningen mellom absolutismens statsresong, republikanske selvstyreideal og liberalistiske prinsipper om å beskytte borgernes og markedets friheter.

Som det fremgår av Politilovens §1, er politi og lensmenn i dag del av en og samme etat. Når politihistorien studeres fra et begrephistorisk perspektiv finner vi at det var først fra midten av 1800-tallet at lensmannsbegrepet ble relatert til politi. Under debattene om statlig finansiering av politiet i 1839 og 1842 diskuterte man

¹³⁵⁸ Lov om politiet av 8. april 1995 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>

¹³⁵⁹ Finstad 2014: *Det konfliktfylte politiarbeidet*

sammenhengen mellom politi og lensmenn, men landet på at de to ordningene ikke kunne sidestilles fordi lensmennenes «virksomhed i politiets Tjeneste er ... saa Ringe».¹³⁶⁰ I 1854 behandlet Stortinget en innstilling om en lov om «Politibetjente og Politiombudsmænd paa Landet», der Justis- og Politidepartementet anbefalte å opprette en ordning der innbyggerne ble pålagt plikt til å gjøre tjeneste som politiombudsmenn for å bistå lensmennene med å ivareta orden og forebygge forbrytelser. Lovforslaget ble imidlertid henlagt med henvisning til at formannskapene sto fritt til å ansette og lønne politibetjenter dersom de mente det var nødvendig.¹³⁶¹ I 1894 ble fogdeembetene avskaffet og landet ble delt inn i politidistrikter som omfattet både by- og landkommuner, og først i 1994 ble politiet og lensmannsetaten fullstendig samordnet under politimestrenes ledelse. Hvordan og hvorfor politi- og lensmannsordningen gikk fra å være to atskilte ordninger til å bli slått sammen til én riksdekkende etat, er en problemstilling som fortjener et separat studium.

Politihistorien har tradisjonelt blitt skrevet for politihistoriens egen skyld, eventuelt for å bidra til økt forståelse av rettens historiske utvikling. Politiet er en av våre statsbærende institusjoner, og det er derfor til å undre seg over at ikke politiet har blitt viet større interesse fra historikere generelt. Historiske studier av politiet kan gi oss en bedre forståelse av den rollen politiet spiller i dag, men ikke bare det. Politihistorien er viktig fordi den kan bidra til en bedre forståelse av historien generelt. Ved å studere sammenhengen mellom politi og politikk har denne studien bidratt til økt kunnskap om norsk statsutvikling. Den har beskrevet og dokumentert hvordan politi har fungert som et nøkkelbegrep i etableringen av en moderne stat, og den har vist hvilken betydning politipolitikken spilte i formingen av det vi i dag betegner som en liberal demokratisk rettsstat.

¹³⁶⁰ Stortingsforhandlinger 1842, O. 20.06., s. 189-216 https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1842&paid=5&wid=a&psid=DIVL8&pgid=a_0193

¹³⁶¹ Stortingsforhandlinger 1854, O. No. 20, https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1854&paid=4&wid=a&psid=DIVL243&pgid=a_0423

Gjennom å studere politihistorien fra et språkorientert perspektiv har studien gitt innblikk i debatter som handlet om styringskunstens overordnede spørsmål. Resultatet er ny kunnskap om hvordan ulike aktører og politiske grupperinger forholdt seg til prinsipper om beskyttelse, frihet, suverenitet, maktfordeling, rettsstat og demokrati, og hvordan de prioriterte mellom disse når de tok stilling til hva slags politi de ville ha og hva det skulle være godt for. Konklusjonen er at politipolitikk er et studieobjekt som fortjener større interesse fra historikere, statsvitere og andre som forsker på statsutvikling, styringsformer, politikk og makt.

Appendiks

Falsens politilovutkast - Indholdsfortegnelse¹³⁶²

<u>Sikkerheds-Politie</u>	1.
Hvori bestaaer.	ib.
<u>Offentlig Sikkerh. Pol.</u>	ib.
Omsorg for Regenten og hans Famil	2.
Folkeforsaml. Og andre offenl.	
Sammenkomster	3.
Sammenrottelser	4
Hemmelige Selskaber.	ib.
Røver- og Tyvebander	5.
Zigannere	ib.
<u>Privat Sikkerheds Politie</u>	ib.
Maanedlige fortegnelser over Arrest.	ib.
Arresters Indretning	«
Advocater	6
Udredelse af Kundskab om Lovene	«
Bek. Af Tilfæld, hvori Lovene ere anvendte	«
Opmærksomhed paa mistænkelig Pers.	«
Landstrygere, vagabonde etc..	7
Passer	«
Vægttere	«
Dømte Forbyderes Underv.	«
Arbeidshuse	«
<u>Personligt Sikkerhedspolitie</u>	8

¹³⁶² Falsens politilovutkast (1828-1830), hefte 10, s. 47-51

Opmærksomhed paa personer som	
Gjør sig skyldige i Anfald paa	
Borgeres Personer	«
Saml. i Værtshuse og desl.	9
Huusfredens Overleg.	«
Hemmelige Vaaben	«
Ildvaaben, brug af	«
Beskadigedes og Qvæstedes Redn.	10
Forgiftelse	«
Barnemord	11
Selvmord	12
Uforsigtigt brug af Vaaben,	
ugforsigtig Kiørende og Riden	13
Hund at holde	14
<u>Eiendoms Sikkerheds Politie</u>	«
Røverie, Tyverie, bedragerie	«
Røverbander (s 2), mistænkel	
Personer (6), Vægtene (7), hurtig	
Forfølgelse af Forbrydere og deres	
Opdagelse	«
Forsigtighed, naar noget faldbydes	«
Kleinsmedet, Nøgler, Hittegods	15
Pakker, som sendes med Posten	«
Maal og Vægt	«
Vares Forfalskning	«
Myntvæsen, Opskruen af Priser	«
Løsgængere (7)	16
Tienstefolks og daglønnes Løn	«
Bagere og Slagtere	«
Giæstgivere. Taxter	p. 18
Monopolier, For- og Landprang	«
Markeder	«

Kornpugere	17
Aager	«
Betlere, Spillere, Guldmagere dl.	«
Bankerottere	«
Eftertrykkere	18
<u>Friheds Sikkerheds Politie</u>	«
Salonmanskaper, Hververe	«
Private Fængsler, Dolhuse	«
Hoverie	«
Misbrug af Tugtelsesret	«
Livegenskab	«
<u>Æres Sikkerhedspolitie</u>	19
Natmænd, rakkere, Skarprettere og deres Børn	«
Hund at flaae, Aadsler at røre	«
Skamskrifter eller ditto Malerier	«
Dueller, Æresretten	«
<u>Velfærds-Politie</u>	22.
<u>Befolkningspolitie</u>	27.
Folketællinger, Folkelister, tabeller over Døde og Fødte	«
Begunstigelse af Ægteskab	«
Hindringer mod at indkomme i Laug.	«
Grundstykkers Opkiøb	«
Faste Eiend. Salg til gudel. Brug	«
Uorden i huusl. Oecon	«
Udstyrelscasser	«
Enkecasser, Vaisenhuse	28
Omsorg for Svangre og Fødende	«
Hittebarnomsorg	«
Indvandring fra Udlandet	«
Ilds- og Vandsnød, Dyrtid, Hunger	«

Utilfr. Mell. Ægtefolk, slet Opdrag.	«
Udvandringen, Hverving m.m.	«
<u>Sundhedspolitie</u>	29
Physicalske Topografier	«
Læger og Chirurger	«
Apothekere, Sygeopvartere	«
Fattige Syge, Syge- Daarehuse	«
Bade	«
Sanitetspolitie	«
Reen, sund Luft	30
Udtørrelse, af moradsige Egne, Over- svømmelse, Kirkegaarde, forsigtig- hed med Bygninger	«
Renovation, Rakkerkuler	«
Ureenlige Haandteringer	«
Henrettede legemers Udsetting	«
Levnetsmidler	p. 30
Brød, Kiød, Fisk etc.	«
Vand, Øl, Viin	31
Kar, hvori Mad tilberedes	«
Vaaningshuse, Klædedragt, Bordeller	«
Omsorg for Svangre og Fødende	32
Giordmødre. Arrondhem.Huse, at have Børn i Sengen, utidig Strengthed mod Børn, Kopper	«
Oplysning af gader og farlige Steder	«
Badning, farlige Lege. Gal Hund	«
<u>Medicinalpolitie</u>	32
Qvaksalveri,	«
Veneriske Sygdomme, Skinddød, Drukne, Hængte	«
Levende Begravede	33

<u>Huuslig Ordens Politie</u>	. . . . .	33
Opdragelse, Husholdning, Skattegravere, Aandebesværgen, Guldmagere, Pragt og Ødselhed. Creditens Indskr. Ødselhed i Klæde etc. Hazardspil. Talloterie	. . . . .	«
<u>Tienstetyende Politie</u>	. . . . .	34
<u>Undervisnings Pol</u>		
<u>Religionspolitie</u>	. . . . .	«
<u>Underviisningspolitie</u>	. . . . .	«
Læreanstalter. Seminarier. Skoler. Academier. Universiteter. Private Skoler. Pligt at holde Børn i Skole. Skoletugt. Universitetsdisiplin. Lærepolitie. Censur. Læseselskaber. Leiebiblioth.	. . . . .	34-35
<u>Sædespolitie</u>	. . . . .	35
Usædelige Ytringer. Banden og Eder. Fylder og Drukkenskab. Udsvævelse i Vellyst. Koblerie. Rufferie. Opsigt med offentl. Fornøielser	. . . . .	«
<u>Brandpolitie</u>	. . . . .	«
<u>Vandskade Politie</u>	. . . . .	«
<u>Dyrtids Politie</u>	. . . . .	36.
Mangel paa Korn, Forbud mod Udførsel	. . . . .	38
Forbud mod Udførsel	. . . . .	«
Kornmagasiner	. . . . .	«
<u>Fattigpolitie</u>	. . . . .	«
Fremmede Betleres Udryddelse	. . . . .	39
At samle Collecten til Fattige.	. . . . .	«
Industrieskoler, Understøttelsesanstalter m.m.	. . . . .	«
Enkekasser	. . . . .	39
Arbejdsanstalter	. . . . .	«

Ascendanter og Descendanter	
skulle underholde hverandre	«
Communerne	«
Milde Stiftelser	«
Hospitaler	«
Fattiggasser. Vaisenhuse	40
<u>Landhuusholdningspol</u>	«
Qvæg at lade løbe paa Marken.	
Marktyverie.	
Riden og Kiørsel over Agre og Marker.	
Gangstier.	
Udtørrelse af sumpige Egne.	
Fælledsskabs Oph.	
Udryddelse af skadelige Dyr, Fugle	«
<u>Agerbrugspol</u>	«
Ax at samle	
Giærder	
Beskadigelse af Trær	
Enges Vanding	«
<u>Fædrifts Politie</u>	41
Gedder	
Hestesygdommer	
Qvægsyge	
<u>Skov, Jagt, og Fiskerie Pol</u>	«
Bark at flaae af Trær	
Skovbrand	
Braatebrand	
Skovtyverier	
Jagtret	
Fiskere med Garn	«
<u>Bergværkspolitie</u>	«
Steenbrud	

Marmorbrud	
Stenkulsbrud	
Kalkgruber	
Kalkbrænderi	
Teglstensbrænderi	
Saltkilder	«
<u>Kjøbstadshuusholdn. Pol</u>	«
Haandteringer	
Fabrikker	
Manufacturer	
Haandværker	«
<u>Manufactur, fabrik, Haandværks</u>	
<u>Politie</u>	p 41
Laug	
<u>Handelspolitie.</u>	42
<u>Om Politistrafte</u>	«

Kilder

Trykte kilder

Lover, forordninger, privilegiebrev og reskripter (kronologisk)

Christian IIs Land- og bylov av 6. januar 1522 (Andersen 1991)

Forordning av 10. desember 1621 (Secher, bind 3, s. 675-81)

Christian IVs recess av 1643 (Oslo: Norsk historisk kjeldeskrift-institutt, 1981)

Privilegiebrev av 24. juni 1661 (Schou, bind 1, s. 27-31)

Reskript av 20. mars 1682 (Fogtman, bind 2, s. 190-192.)

Instruks av 23. Juni 1683 (gjengitt i Koch, "Politimyndighedens oprindelse (1681-1684). Organisation og beføjelser," s. 41, fotnote 73.)

Reskript av 9. mai 1685 (Wessel Berg, bind 1, s. 1660-1746, s. 134)

Forarbeiderne til Kong Christian den Femtes norske lov af 15 april 1687 (Christiania: Det Norske historiske kildeskriftfond, 1887).

Christian Vs Norske Lov av 15. april 1687 (Oslo: Cappelen, 1833)

Reskript av 7. Februar 1691 (Wessel Berg, bind 1, 1660-1746, s. 221)

Instruks av 5. september 1691 (Fogtman, bind 2, s. 723-737)

Reskript av 23. September 1699 (Wessel Berg, bind 1, s. 263)

Bestalling av 26. November 1701 (Wessel Berg bind 1, s. 287)

Forordning av 22. oktober 1701 (Schou, bind 2, s. 39-57)

Anordning av 24. januar 1710 Om politiens Administration i Bergen (Schou bind 2, s. 237-258)

Reskript av 17. Juli 1711 (Wessel Berg bind 1, s. 380)

Reskript av 8. August 1738 (Schou bind 3, s. 698-699)

Reskript av 11. September 1744 (Wessel Berg, bind 1, s. 903)

Anordning av 12. Februar 1745 (Schou, bind 3, s. 593-607)

Instruks av 9. desember 1746 (Wessel Berg, bind 2, s. 10-17)

Reskript av 8. mai 1767 (Wessel Berg, bind 2, s. 427-428)

Reskript av 5. juli 1802 (Wessel Berg, bind 4, s. 372)

Reskript av 10. juni 1812 (Wessel Berg, bind 4, s. 995-996)

Reskript av 6. januar 1813 (Wessel Berg, bind 4, s. 1037)

Grunnloven av 17. mai 1814 (<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Grunnloven-fra-1814/>)

Grunnloven av 4. november 1814 (<http://www.nb.no/baser/1814/4nov2.html#e>)

Criminalloven av 20. august 1842

(<https://www.nb.no/nbsok/nb/d99154186268b47e9a65fb944364dad0?lang=no#0>)

Politi-loven av 1995. *Lov om politiet av 8. april 1995 nr. 53.*

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>

Lovsamlinger

Fogtman, Laurids. *Kongelige Rescripter, Resolutioner og Collegialbreve for Danmark og Norge.*

Bind 2: 1670-1699

Bind 3: 1699-1730

Bind 4: 1730-1739

Bind 5: 1740-1765

Bind 6: 1766-1808

Schou, Jacob Henric. *Chronologisk Register over de Kongelige Forordninger og aabne Breve samt andre trykte Anordninger som fra Aar 1670 af ere udkomne: tilligemed et nøiagtigt Udtog af de endnu gieldende, for saavidt samme i Almindelighed angaae Undersaatterne i Danmark og Norge.*

Bind 1: Christian Vs forordninger 1670-1699

Bind 2: Frederik IVs forordninger 1699-1730

Bind 3: Christian VIs forordninger 1730-1746

Bind 4: Frederik Vs forordninger 1746-1766

Bind 5: Christian VIIIs forordninger 1766-1808

Bind 6: Frederik VIIs forordninger 1808-1839

Secher, V. A. *Forordninger, Recesser og andre kongelige Breve, Danmarks lovgivning vedkommende: 1558-1660.*

Bind 3: 1596-1621

Wessel Berg, Fr. Aug. *Kongelige Rescripter, Resolutioner og Collegial-Breve for Norge i tidsrummet 1660-1813.*

Bind 1: 1660-1746

Bind 2: 1746-1780

Bind 3: 1781-1796

Bind 4: 1797-1813

Stortingsforhandlinger

Stortingsforhandlinger for perioden 1814-1870:

117 saker under temaet «politivæsen»: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Saksliste/?pid=1814-1870&mtid=47>

Se referanser i tekst for detaljert informasjon om den enkelte sak, inkludert representantforslag, proposisjoner, innstillinger, meldinger, referater og vedtak.

Kommunale forhandlinger

Oslo byarkiv, Kristiania/Oslo kommunes aktstykker:

Angaaende en forandret Organisation af Politiets underordnede Personale, i Sager, der blive at behandle i Møde af Christiania Byes Repræsentanter og Formænd, 22. desember 1858. (Oslo byarkiv, Kristiania/Oslo kommunes aktstykker):

- Politimester Morgenstiernes reformforslag av 8. februar 1858
- Magistratens anmodning til formannskapet av 24. mars 1858
- Komiteinnstilling av 15. september 1858
- Formannskapets innstilling av 17. november 1858.

Offentlige utredninger og innstillinger

Politolvkomiteen av 1912. *Indstilling fra den departementale politilovkomite av 1912. Utkast til lov om politiets ordning m.v.* Kristiania: W. C. Fabritius & Sønner, 1914.

NOU 1981:35. *Politiets rolle i samfunnet: delutredning I.* Justis- og politidepartementet

NOU 2013:9. *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer: politianalysen.* Justis- og beredskapsdepartementet

Prop. 61 LS (2014-2015) *Endringer i politiloven mv.: (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen).* Justis- og beredskapsdepartementet, 2015.

Aviser

Nasjonalbibliotekets digitale avissamling:

Aftenbladet, Christiania, 1855-1865

Aftenposten, Christiania, 1860-1866

Bergens Adressecontours Efterretninger, Bergen, 1767-1866

Christiania Intelligentsedler, Christiania, 1814-1866

Christiania-Posten, Christiania, 1848-1863

Den Constitutionelle, Christiania, 1836-1847

Den Frimodige, Trondheim, 1848-1853

Den Norske Rigstidende, Christiania, 1815-1866

Det Norske Nationalblad, Christiania, 1815-1821

Drammens Tidende, Drammen, 1816-1866

Morgenbladet, Christiania, 1819-1866

Statsborgeren, Christiania, 1831-1837

Tromsø stiftstidende, Tromsø, 1858-1866

Trondhjems borgerlige Realskoles alene-privilegerede Adressecontours-
Efterretninger, Trondheim, 1775-1866

Oppslagsverk og databaser

Bokmålsordboka <https://ordbok.uib.no/>

Det norske akademis ordbok <https://www.naob.no/>

Haffner, Vilhelm. *Innstillinger og betenkninger frå kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komiteer m.m. 1814-1924.* (Oslo: Fabritius 1925)

Nasjonalbibliotekets digitale samlinger:

- Avissamlingen www.nb.no/aviser

- Dokumenter fra regjering, storting og domstolene www.nb.no/statsmaktene
- Litteratursamlingen www.nb.no/samlingen/litteratur
- Tidsskriftsamlingen www.nb.no/tidsskrift

NSDs politikerarkiv (1814-1905)

http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=storting&lan=&institusjonsnr=1&arkivnr=17&MenuItem=N1_1&ChildItem=&State=collapse

Ordbog over det danske sprog, Historisk ordbog 1700-1950 <http://ordnet.dk/ods>

Politihistorisk bibliografi, Norsk politihistorisk selskap www.nphs.no

Stortingets digitaliserte stortingsforhandlinger 1814-1870

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/?tab=Topic&pid=1814-1870&m=1814-1870#secondaryfilter>

Utrykte kilder

Danske Riksarkivet

Københavns Politi

Udtagne sager A. Diverse sager vedr. Omorganisationen af Københavns Politi, løbenummer A5, Oplysninger om fremmede politiindretninger (Stockholm, Christiania, London og Hannover):

- Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 28. august 1850
- Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 10. januar 1859
- Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 27. februar 1859
- Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 25. november 1859
- Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 26. november 1859
- Brev fra Morgenstjerne til Bræstrup datert 7. september 1860

Udtagne sager A. Diverse sager vedr. Omorganisationen af Københavns Politi, A5, Sagens Behandling ved Rigsdagen:

- Bræstrup, J. J. C., 11. 04. 1857, «Forslag til en Omformning af Kjøbenhavns Politie»

Norske Riksarkivet

Danske kanselli

Norske åpne brev:

Brev datert 12. Mars 1692, Bestalling av Henrik Blat som politimester i Bergen.

Arkivenhet: RA/EA-3023/F/Fc/Fcb/Fcba/L0021

Brev datert 26. November 1701, Bestalling av Claus Fasting som politimester i

Bergen. Arkivenhet: RA/EA-3023/F/Fc/Fcb/Fcba/L0025

Anordning om Politiens Administration i Bergen datert 24. januar 1710. Arkivenhet:

RA/EA-3023/F/Fc/Fcb/Fcba/L0030

Norske missiver:

Brev fra Povelsen angående ønske om å bli utnevnt til politimester i Christiania datert

1703. Arkivenhet: RA/EA-3023/F/Fc/Fcb/Fcbc/L0024

Norske innlegg:

Forhandlinger om opprettelse av et politimesterembete i Trondheim. Arkivenhet

RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0039, mappe datert 6. mars 1686:

- Brev fra Peder Paulsen til magistraten datert 5. mai 1684
- Forhandlinger om handelsprivilegier datert 2. juni 1684
- Forhandlinger om handelsprivilegier datert 17. juni 1685
- Forhandlinger om handelsprivilegier datert 19. juni 1685
- Supplikk fra borgerskapet til kongen datert 22. juni 1685
- Brev fra borgerskapet til kongen datert 24. november 1685
- Magistratens erklæring til kongen datert 16. januar 1686
- Paulsen og Høyers brev til kongen datert 10. februar 1686

- Kommissjonens erklæring til kongen datert februar 1686
- Kommissjonens saksreferat (udatert)

Tvist mellom politimester Blat og Bergens magistrat. Arkivenhet RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0049, mappe datert 30. desember 1699:

- Kopi fra amtmannens brevjournal oktober 1699
- Brev fra magistraten til kongen datert 17. oktober 1699
- Brev fra Blat til kongen datert 9. desember 1699

Vedrørende utnevning og avlønning av politimester i Trondheim. Arkivenhet RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0051, mappe datert 7. desember 1700:

- Kopi av kongens utnevning av Peder Paulsen til politimester i Bergen datert 6. mars 1686
- Magistratens brev til kongen datert 12. november 1686
- Kongens brev til magistraten datert 13. oktober 1700

Skifte av politimester i Bergen i 1701, Arkivenhet: RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0052, mappe datert 26.11.1701:

- Brev fra Fasting til kongen datert 6. september 1701
- Brev fra Blat til kongen datert 6. september 1701

Forhandlinger om politiforordning for Bergen, Arkivenhet: RA/EA-3023/f/Fc/Fcc/Fcca/L-0058, mappe datert 21. Februar 1705:

- Brev fra Fasting til kongen datert 13. Januar 1705

Tvist mellom politimester Fasting og Bergens magistrat, Arkivenhet: RA/EA-3023/f/Fc/Fcc/Fcca/L-0065, mappe datert 13. Januar 1708:

- Stiftamtmannens protokoll datert 4. November 1707
- Brev fra de eligerte borgere til stiftamtmannen, udatert
- Brev fra magistraten datert 21. oktober 1707

- Brev fra politimester Fasting til kongen datert 6. Desember 1707
- Brev fra politimester Fasting til kongen datert 13. Desember 1707

Forhandlinger om politiforordning for Bergen. Arkivenhet: RA/EA-3023/f/Fc/Fcc/Fcca/L-0068, mappe datert 24. januar 1710:

- Fastings utkast til politiforordning
- Slottslovens utkast til politiforordning
- Brev fra Fasting til kongen datert 26. november 1708
- Brev fra Fasting til kongen datert 27. februar 1709
- Brev fra Fasting til stiftbefalingsmannen datert 7. juli 1708
- Brev fra Fasting til kongen datert 6. september 1708
- Brev fra stiftbefalingsmannen til kongen datert 8. juli 1708

Forhandlinger om politimesterembete for Christiania. Arkivenhet: RA/EA-3023/F/Fc/Fcc/Fcca/L0140:

- Brev fra stiftbefalingsmannen datert 13. juli 1744

Stattholderrapportene:

Stattholder Løvenskiolds rapporter til Oscar I (1844-1856), elektronisk avskrift (1121 sider)

Justisdepartementet:

2. sivilkontor C – F, Sakarkiv ordnet alfabetisk etter emne, 1824-1960 – Christiania politi nr 1 1862-1866. Arkivenhet: RA/S-1040/F/L0059:

- Brev fra Morgenstjerne til Justisdepartementet datert 13.11.1860
- Brev fra Morgenstjerne til Stiftamtmanden i Christiania datert 12.06.1862
- Brev fra Stiftamtmanden til Justisdepartementet datert 18.06.1862
- Brev fra Michelet til stiftamtmanden i Christiania datert 28.04.1864
- Brev fra stiftamtmanden i Christiania til Justis- og politidepartementet 16.06.1684

- Resolusjon av 10.10.1864

Statsarkivet i Oslo

Innberetning av 17. Mai 1738, i Kristiania Stiftamt, Resolusjoner og erklæringer, Resolusjonsprotokoll 06.03.1738-16.12.1739. Arkivenhet: SAO/A-10386/A/Aa/L0002

Anmodning datert oktober 1744, i Kristiania Stiftamt, Resolusjoner og erklæringer, Resolusjonsprotokoll 01.06.1740 - 24.12.1757. Arkivenhet: SAO/A-10386/A/Aa/L0003

Brev fra stiftbefalingsmannen datert 26.12.1744, i Kristiania Stiftamt, Resolusjoner og erklæringer, Resolusjonsprotokoll 01.06.1740 - 24.12.1757. Arkivenhet: SAO/A-10386/A/Aa/L0003

Instrux for Politivægterne av 1. Januar 1858, I Kristiania Stiftamt, Justisvesen, politi, utlendinger, Rapporter fra Christiania politikammer 1856-1858. Arkivenhet: SAO/A-10386/G/Gn/L0001

Universitetsbiblioteket i Bergen

Falsens politilovutkast (1828-1830), i Christian Magnus Falsens manuskripter (Ms 176), *En avhandling om politivesenet* (A: 01-10), Digitalt tilgjengelig: <https://digitalt.uib.no/handle/123456789/3385>

Litteratur

- Andersen, A. (1991). *Den Danske Rigslovgivning 1513-1523*. København: Reitzel.
- Andersson, J. E. & Borgen, E. (1973). *Storebror ser deg! : En kartlegging av overvåkingspolitiet i Norge og NATOs hemmelige kupp-planer*. København: Pax.
- Andresen, A., Rosland, S., Ryymin, T. & Skålevåg, S. A. (2012). *Å gripe fortida: innføring i historisk forståing og metode*. Oslo: Samlaget.
- Anners, E. & Mogan, S. (1983). *Den europeiske rettens historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Austin, J. L. (1962). *How to do things with words : the William James lectures delivered at Harvard University in 1955*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bagge, S. & Mykland, K. (1987). *Norge i dansketiden* (2 utg.). Oslo: Cappelen.
- Bayley, D. H. (1985). *Patterns of policing: a comparative international analysis*. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press.
- Bech, J. (1891). *En Politifunktionærs Erindringer : Skildring af det virkelige Liv*. Kristiania: Mittet.
- Bergkvist, J. (2008). *"en Haard og Dyr Tid" : fattigdom, tiggning og løsgjengeri i Christiania 1790-1802* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo.
- Bille, C. S. A. (1857). *Skizzer fra England*. Kjøbenhavn: Reitzel.
- Bjørklund, O. (1951). *Marcus Thrane : en stridsmann for menneskerett og fri tanke*. Oslo: Tiden.
- Blangstrup, C. (1922). *Salmonsens Konversationsleksikon : B. 12 : Hvene-Jernbaner* (2. udg. utg. Vol. B. 12). København: Schultz.
- Blangstrup, C. (1924). *Salmonsens Konversationsleksikon : B. 16 : Ludolf-Miel. I* (2. udg. utg., Vol. B. 16). København: Schultz.
- Bratholm, A. & Stenberg-Nilsen, H. (1982). *Rapport om politivold*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bricka, C. F. (1889). *Dansk biografisk Lexikon : tillige omfattende Norge for Tidsrummet 1537-1814* (Vol. 3). København: Gyldendal.
- Brink, C. O. (1851). *Berättelse om Londons polis*. Stockholm.
- Brodeur, J.-P. (2010). *The Policing Web*. Oxford: Oxford University Press.

- Brogden, M. (1981). All Police is Conning Bastards. I B. Fine, A. Hunt, D. McBarnet & B. Moorhouse (Red.), *Law, state and society*. London: Croom Helm.
- Bruland, B. (2008). *Det norske holocaust : forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene*. Oslo: HL-senteret.
- Brunner, O., Conze, W. & Koselleck, R. (Red.). (1972). *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Klett.
- Butterfield, H. (1931). *The Whig Interpretation of History*. London: Bell.
- Christensen, M. J. (2012). *Fra det evige politi til projektpolitiet: en kamp om position og ideologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, M. J. (2014). Skabelsen af det moderne skandinaviske politi. Udkast til en komparativ historisk sociologi. I L. Finstad & H. Mork Lomell (Red.), *Motmæle. En antologi til kjersti Ericsson, Cecilie Høigård og Guri Larsen*. Oslo: Novus forlag.
- Christensen, M. J. (2017). The Import/Export of Police Models: Danish 19th Century Police Reform Between Elites of Revolution and Reaction *Journal of Historical Sociology*(4), 845-867.
- Christiania dampkjøkken. (1908). *Christiania dampkjøkken i femti år : 1858-1908*. Christiania: Dampkjøkkenet.
- Christie, N. (1982). *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Critchley, T. A. (1967). *A History of Police in England and Wales 900-1966*. London.
- Daa, L. K. (1831). *Syttende Mai og Politiet : en politisk Betragtning i Anledning af Christiania Politirets Dom, afsagt 20. December 1830, over de, formedelst Constitutions-Dagens Begivenheder s. A. Tiltalte*. Christiania: W. Hartmann.
- Dahl, O. (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, O. (1990). *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dodsworth, F. M. (2011). 'Civic' Police and the Condition of Liberty: The Rationality of Governance in Eighteenth-Century England. I C. Emsley (Red.), *Theories and Origins of the Modern Police* (s. 295-312). Farnham: Ashgate.
- Dübeck, I. (1978). *Købekoner og konkurrence : studier over myndigheds- og erhvervsrettens udvikling med stadig henblik på kvinders historiske retsstilling*. Juristforbundets Forlag, København.

- Dübeck, I. (1983). "alt hvis Politien egentlig vedkommer..." Forholdet mellem Danske Lov og den såkaldte politiordning. I D. Tamm (Red.), *Danske og Norske Lov i 300 år*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dyrvik, S. & Feldbæk, O. (1996). *Mellom brødre 1780-1830* (Vol. 7). Oslo: Ascheoug.
- Dørum, K. (2012). Thrane-bevegelsen i et nytt lys. I K. Dørum & H. Sandvik (Red.), *Opptøyer i Norge 1750-1850*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Dørum, K. & Sandvik, H. (2012). Nytt om opptøyer og opprør. I K. Dørum & H. Sandvik (Red.), *Opptøyer i Norge 1750-1850*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Eide, M. (2009). Christian Friele. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Christian_Friele.
- Eliassen, K. O. (2016). *Foucaults begreper*. Oslo: Spartacus.
- Ellefsen, B. (2000). *Bergen byrett : med hundre års erfaring i et nytt årtusen*. Bergen: Byretten.
- Ellefsen, B. & Larsson, P. (2014). Skandinavisk politihistorie. I P. Larsson, H. I. Gundhus & R. Granér (Red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 29-52). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Emsley, C. (1996). *The English police: a political and social history*. London: Longman.
- Emsley, C. (2006). *Police Detectives in History, 1750–1950*. Farnham: Ashgate.
- Emsley, C. (2007). *Crime, Police, and Penal Policy : European Experiences 1750-1940*. Oxford: Oxford University Press.
- Emsley, C. (2009). *The Great British Bobby : a History of British Policing from the 18th Century to the Present*. London: Quercus.
- Emsley, C. (2011a). Introduction. I C. Emsley (Red.), *Theories and Origins of the Modern Police* (s. XXIV, 520 s.). Farnham: Ashgate.
- Emsley, C. (2012). Marketing the Brand: Exporting British Police Models 1829–1950. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6, 43-54. doi: 10.1093/police/par061
- Emsley, C. (Red.). (2011b). *Theories and origins of the modern police*. Farnham: Ashgate.
- Erlie, T. H. (2016). *Sosialt arbeid. En begrepshistorisk undersøkelse* (Doktoravhandling). Universitetet i Bergen.

- Evju, H. (2015). En klassisk republikaner i det tidlige 1800-tallets Norge. Christian Magnus Falsen og hans "Norges Odelsret, med hensyn paa Rigets Constitution". I O. A. Storsveen, A. Pedersen & B. Frydenlund (Red.), *Smak av frihet. 1814-grunnloven. Historisk virkning og sosial forankring*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Evju, H. A. (2013). J.F.W. Schlegel og 1790-tallets debatt om eneveldets legitimitet. I O. Mestad (Red.), *Frihetens forskole. Professor Schlegel og eidsvollsmennenes læretid i København*. Oslo: Pax.
- Finne-Grønn, S. H. (1919). *Slegten Michelet : genealogisk-personalhistoriske meddelelser, med vaabentegninger, facsimiler og portrætter*. Christiania.
- Finstad, L. (2014). Det konfliktfylte politiarbeidet. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus & R. Granér (Red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fladby, R., Imsen, S. & Winge, H. (Red.). (1990). *Norsk historisk leksikon*. Oslo: Cappelen.
- Flo, I. A., Dahl, H. F. & Øy, N. E. (2010). *Norske aviser fra A til Å* (Vol. 4). Oslo: Universitetsforl.
- Flor, P. P. (1823). *Bemærkninger over de paa det tredie ordentlige Storting 1821 fremsatte Constitutions-Forslag*. Drammen: C. F. Rode.
- Fossen, A. B. (1979). *Borgerskapets by : 1536-1800* (Vol. 2). Bergen: Universitetsforlaget.
- Fossen, A. B. & Ertresvaag, E. (1992). *Til Indvohnernes større Sikkerhed: Bergen Politikammer 1692-1992*. Bergen: Bergen politikammer.
- Foucault, M. (2002). *Forelesninger om regjering og styringskunst* (I. B. Neumann, Overs.). Oslo: Cappelen akademisk.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population : Lectures at the College De France, 1977-78* (G. Burchell, Overs.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Furuhagen, B. (2004). *Ordning på stan: politisen i Stockholm 1848-1917*. Stockholm: Östlings bokförlag Symposion.
- Furuhagen, B. (2009). *Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria*. Växjö: Växjö University studies in policing.
- Førland, T. E. (2000). "Det er ikke sant alt som glimrer": en kritikk av forestillingen om situerte sannheter og moralens primat. *Historisk Tidsskrift*, 100-117.
- Førland, T. E. (2017). (He's lying): Presidenten, poststrukturalistene og behovet for aktive henvisninger. *Historisk tidsskrift*(4), 495-506.

- Gordon, C., Burchell, G., Miller, P. & Foucault, M. (1991). *The Foucault effect : studies in governmentality : with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvester/Wheatsheaf.
- Halvorsen, J. B. & Koht, H. (1885). Norsk Forfatter-Lexikon 1814-1880 (Vol. 1). Kristiania: Den Norske Forlagsforening.
- Hammarstrøm, G. (1999). *Farlig politi*. Oslo: Spartacus.
- Hay, D. (1975). *Albion's Fatal Tree: Crime and Society in Eighteenth-Century England*. New York: Allan Lane.
- Heiberg, T., Johansen, I., Lillevolden, S., Mathiesen, T., Roli, B. O., Stabell, H. & Østberg, Ø. (1989). *Makt og langkølle : søkelys på politiet*. Oslo: Tiden.
- Heivoll, G. (2013). Den norske forfatningsstatens politimyndighet : framveksten av en apori? I D. Michalsen (Red.), *Unntakstilstand og forfatning: brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett* (Vol. 4). Oslo: Pax.
- Heivoll, G. (2014). Sondringen mellom kriminalforbrytelser og politiforseelser : Getz, straffelovkommisjonen og etableringen av en ny strafferett. I S. Flaatten & G. Heivoll (Red.), *Straff, lov, historie: historiske perspektiver på straffeloven av 1902*. Oslo: Akademisk publisering.
- Heivoll, G. (2017a). *Lovens lange arm? : En studie av politibetjentes rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten* (Doktoravhandling). Universitetet i Agder.
- Heivoll, G. (2017b). "... to Interesser der staa mod hinanden". Forståelsen av Grunnlovens §102 i spenningen mellom justis og politi. I G. Heivoll & S. Flaatten (Red.), *Rettslige overgangsformer. Politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*. Oslo: Akademisk publisering.
- Heivoll, G. & Flaatten, S. (2017a). Introduksjon. I G. Heivoll & S. Flaatten (Red.), *Rettslige overgangsformer. Politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*. Oslo: Akademisk publisering.
- Heivoll, G. & Flaatten, S. (Red.). (2017b). *Rettslige overgangsformer : politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling* (Vol. 15). Oslo: Akademisk publisering.
- Hellerud, S. V., Messel, J., Brenna, Å. & Tønnesen, T. (2000). *Oslo : tusen års historie*. Oslo: Aschehoug.
- Hobsbawm, E. J. (1996). *The age of revolution : 1789-1848*. New York: Vintage Books.
- Holmsen, P. (1884). *Kristiania politis historie 1624-1884*. Kristiania: Fabritius.

- Holmøyvik, E. (2013). Frå revolusjon til restaurasjon : striden om grunnlovas vesen 1824-1884. I E. Holmøyvik (Red.), *Tolkningar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814-2014*. Oslo: Pax.
- Hommerstad, M. (2014). *Politiske bønder : bondestrategene og kampen om demokratiet : 1814-1837*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Hommerstad, M. (2015a). *Christian Magnus Falsen : stridsmannen*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hommerstad, M. (2015b). "de stridende Partier, [om] jeg maa bruge det Udtryk" - Politisk integrasjon og bøndernes partipolitikk etter 1814. I O. A. Storsveen, A. Pedersen & B. Frydenlund (Red.), *Smak av frihet. 1814-grunnloven. Historisk virkning og sosial forankring*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Hovland, E. (1987). Grotid og glanstid. I H. E. Næss (Red.), *Folkestyre i by og bygd : norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, J. (2017). Gjensyn med kriminalretten? I G. Heivoll & F. Sverre (Red.), *Rettslige overgangsformer. Politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*. Oslo: Akademisk publisering.
- Johansen, P. O. (1989). *"Samfunnets pansrede neve": statspoliti og ekstraordinær overvåkning 1918-1941*. Oslo: Gyldendal.
- Jordheim, H. (2001). *Lesningens vitenskap: utkast til en ny filologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jordheim, H. (2010). Diskursanalyse og spørsmålet om historisk endring - fra diskursive nettverk til temporale sjikt. *Tidsskrift for kulturforskning*(4), 65-79.
- Kaveh, C. (2016). *"Omstreiferuvæsenet" : politiets og domstolenes behandling av tatere og sigøynere 1900-1960* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.
- Kelly, D. (2016). Popular Sovereignty as State Theory in the Nineteenth Century. I R. Bourke & Q. Skinner (Red.), *Popular Sovereignty in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kjelby, G. J. (2013). *Mellom rett og plikt til straffefølgning : den relative etterforsknings- og påtalepliktenes rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Knemeyer, F.-L. (1978). Polizei. I O. Brunner, W. Conze & R. Koselleck (Red.), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (Vol. 4): Klett-Cotta
- Knemeyer, F.-L. (2011 (1978)). Polizei. I C. Emsley (Red.), *Theories and Origins of the Modern Police*. Farnham: Ashgate.

- Koch, H. (1982). Politimyndighedens oprindelse (1681-1684). Organisation og beføjelser. *Historisk Tidsskrift (DK)*, 14, 17-56.
- Kopperdal, B. (2003). *"Med utugt som levevei" : ei undersøking av livsløpa til ei gruppe prostituerte kvinner i Bergen, 1877-1894* (Hovedoppgave). Universitetet i Bergen.
- Koselleck, R. (2004). *Futures past: on the semantics of historical time*. New York: Columbia University Press.
- Koselleck, R. (2011). Introduction and Prefaces to the *Geschichtliche Grundbegriffe. Contributions to the History of Concepts*(1), 1-37.
- Krogh, T. (2017). Cambridge-skolen: Metodekritikk og forskningsresultater. I E. Krefting, E. Schaanning & R. Aasgaard (Red.), *Grep om fortiden : perspektiver og metoder i idéhistorie*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Laache, R. (1929). *Torvslaget den 17de mai 1829. Et hundreårs minne*. Oslo: Ascheoug.
- Larsson, P. & Gundhus, H. O. (2007). Policing i et norsk perspektiv. I H. O. Gundhus, P. Larsson & T.-G. Myhrer (Red.), *Polisiær virksomhet: hva er det - hvem gjør det?* (s. 11-30). Oslo: Politihøgskolen.
- Lauten, M. D. (2010). *"Borgeraand utvikler sig kun almindelig der, hvor hver Enkelt har Leilighed til politisk Virksomhed" : framveksten av eit moderne demokratiomgrep under debatten om formannskapslova av 1837* (Masteroppgave). Uiniversitetet i Oslo.
- Lawrence, P. (Red.). (2011). *The New Police in the Nineteenth Century*. Farnham: Ashgate.
- Lexow, C. (2010). *P. A. Heiberg. Borger av menneskeligheten*. Oslo: Novus forlag.
- Løyland, M. (2012). Utvisning og rykte som politisk verktøy. I K. Dørum & H. Sandvik (Red.), *Opptøyer i Norge 1750-1850*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Mathiesen, T. (1979). *Politikrigen*. Oslo: Pax.
- Meltzer, H. (1863). *Smaabilleder af Folkelivet* (3 utg.). Christiania: Dybwad.
- Michelsen, K. (2010). *Musikkhandel i Norge fra begynnelsen til 1909*.
- Munthe, H. (1883). *Efterretninger om Familien Munthe i ældre Tid : udgivne til Erindring om Familiens 300 Aars Jubilæum i Norden og trykte som manuskript for Familiens Medlemmer*. Christiania.

- Myhre, J. E. (1990). *Hovedstaden Christiania : fra 1814 til 1900* (Vol. 3). Oslo: Cappelen.
- Myhre, J. E. (2006). Den eksplosive byutviklingen 1830-1920. I K. Helle (Red.), *Norsk byhistorie: urbanisering gjennom 1300 år* (s. 249-381). Oslo: Pax.
- Myhre, J. E. (2015). *Norsk historie 1814-1905 : å bygge ein stat og skape ein nasjon* (2 utg.). Oslo: Samlaget.
- Mührmann-Lund, J. (2014). "Efter ethvert steds særdeles omstændigheder". Poliiti og lokalsamfund under den danske enevælde. *Temp tidsskrift for historie*(9), 68-92.
- Mührmann-Lund, J. (2015). 'Good order and the police': Policing in the towns and the countryside during Danish absolutism (1660–1800). *Scandinavian Journal of History*, 1-20.
- Mührmann-Lund, J. (2016). Skarn, ære og "god politi" i den tidligmoderne by. *Kulturstudier*, 7(2), 101-122.
- Mykland, K. (2009). Christian Magnus Falsen. I J. G. Arntzen & K. Helle (Red.), *Norsk biografisk leksikon*. Oslo: Kunnskapsforl.
- Mørch, C. (1904). *Fra mit Politiliv : Typer og Situationer*. Kristiania: Dybwad.
- Nevers, J. (2014). Begrepsanalyse i politisk historie? Nogle metodiske overvejelser. *Temp tidsskrift for historie*(8), 147-158.
- Nilsen, H. (2014). Den politiske frihetens glemte historie. I H. Nilsen & H. Jordheim (Red.), *Politisk frihet*. Oslo: Res publica.
- Njåstad, M. (2017). Slottsloven på Akershus. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Slottsloven_på_Akershus.
- Nyzell, S. (2013). Staden och ordningsmakten. I I. Andersson, R. Johansson & G. Larsson (Red.), *Malmö 1914: en stad inför språnget till det moderna*. Malmö: Mezzo Media i samarbeide med Institutet för studier i Malmös historia (IMH) och Malmö stad.
- Nyzell, S. & Larsson, P. (2016). Skandinavisk polihistoria. I P. Larsson, R. Granér & H. Gundhus (Red.), *Polisvetenskap. En introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
- Næshagen, F. L. (1999). *Fra selvtekt til demokratisk politi*. Oslo: Politihøgskolen.
- Næss, H. E. (1987). Det lokale selvstyrets røtter. Tiden fram til 1837. I H. E. Næss (Red.), *Folkestyre i by og bygd : norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Nøkleby, B. (2010). *Politigeneral og hirdsjef: Karl A. Marthinsen*. Oslo: Aschehoug.
- Palonen, K. (2005). The History of Concepts as a Style of Political Theorizing: Quentin Skinner's and Reinhart Koselleck's Subversion of Normative Political Theory. *European Journal of Political Theory*(4), 351-366.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism : a Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Pilbeam, P. M. (1991). *The 1830 Revolution in France*. New York: St. Martin's Press.
- Pocock, J. G. A. (1975). *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Political Tradition*. Oxford: Oxford University Press.
- Pryser, T. (1982). *Gesellar, rebellar og svermarar. Om "farlege folk" kring 1850*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Pryser, T. (1990). *Norsk historie 1814-1860 : frå standssamfunn mot klassesamfunn* (2. opplag utg. Vol. 4). Oslo: Samlaget.
- Pryser, T. (2012). Severin Løvenskiold. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Severin_Løvenskiold.
- Radzinowicz, L. (1957). *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*. New York: Macmillan.
- Raeff, M. (1975). *The Well-ordered Police State. Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia 1600-1800*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rasmussen, S. *Politimannen i Oslo : hans kamp og historie : utgitt til Oslo politiforenings 60-års jubileum 1954*. Oslo: Prent forlag.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4 utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Reith, C. (1940). *Police principles and the problem of war*. London: Oxford University Press.
- Reith, C. (2011 (1943)). Preventive Principle of Police. I C. Emsley (Red.), *Theories and origins of the modern police* (s. 3-6). Farnham: Ashgate.
- Rian, Ø. (2009). Christian 5. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Christian_5.
- Ring, G. (1883). *En Politimands Oplevelser*. Christiania: Mallings.
- Ringdal, N. J. (1987). *Mellom barken og veden: politiet under okkupasjonen*. Oslo: Aschehoug.

- Ringvej, M. R. (2014). *Marcus Thrane : forbrytelse og straff*. Oslo: Pax.
- Robinson, C. D. (2011 (1979)). Ideology as History: A look at the Way Some English Police Historians Look at the Police. I C. Emsley (Red.), *Theories and Origins of the Modern Police* (s. 7-21). Farnham: Ashgate.
- Rolfsen, O. H. (1841). *Om Formandskaberne paa Landet og i Kjøbstæderne*. Christiania: Guldberg & Dzwonkowski.
- Rotteck, K. v. & Welcker, C. (1837). *Staats-Lexikon, oder Encyclopädie der Staatswissenschaften* (Vol. 5). Altona: Verlag von Johann Friedrich Hammerich.
- Roughvedt, B. (2011). *Med penn og pistol: om politiminister Jonas Lie*. Oslo: Cappelen Damm.
- Ryymim, T. (2017a). Innledning. Historie i politikutforming. I T. Ryymim (Red.), *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikutforming etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryymim, T. (Red.). (2017b). *Historie og politikk. Historiebruk i norsk politikutforming etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rørvik, T. I. (2013). "Et formløst øyeblikk" : Lovkomiteen av 1814. I H. Sandvik & D. Michalsen (Red.), *Kodifikasjon og konstitusjon. Grunnloven §94s krav til lovbøker i norsk historie*. Oslo, 2013.
- Sandmo, A. (2011). *Economics evolving : a history of economic thought*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Sandmo, E. (1999). Mer og mindre sannhet. *Historisk Tidsskrift*, 387-399.
- Sandmo, E. (2015). *Tid for historie : en bok om historiske spørsmål*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandvik, H. (1992). "Umyndige" kvinner i handel og håndverk : kvinner i bynæringer i Christiania i siste halvdel av 1700-tallet. Oslo: Tingbokprosjektet.
- Sandvik, H. (2013). Hvorfor lyktes kriminalloven, men ikke sivilloven i Norge? I H. Sandvik & D. Michalsen (Red.), *Kodifikasjon og konstitusjon: Grunnlovens § 94s krav til lovbøker i norsk historie*. Oslo, 2013: Pax.
- Sandvik, H. & Michalsen, D. (2013). Kodifikasjon og konstitusjon : Grunnlovens § 94s krav til lovbøker i norsk historie. I H. Sandvik & D. Michalsen (Red.), *Kodifikasjon og konstitusjon. Grunnloven §94s krav til lovbøker i norsk historie*. Oslo, 2013: Pax.

- Schaanning, E. (2017). Om å bruke Foucault: Fire metodestrategier. I E. Krefling, E. Schaanning & R. Aasgaard (Red.), *Grep om fortiden : perspektiver og metoder i idéhistorie*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Schnitler, D. (1870). *Fremstilling af den norske Politilovgivning*. Christiania: Steens Forlag.
- Schweigaard, A. M. (1858). *Den norske Proces* (Vol. 2). Christiania: Johan Dahl.
- Seip, A.-L. (1983). *Eilert Sundt : fire studier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seip, A.-L. (1997). *Nasjonen bygges : 1830-1870*. Oslo: Aschehoug.
- Seip, J. A. (1974). *Utsikt over Norges historie : Tidsrommet 1814-ca. 1860* (Vol. 1). Oslo: Gyldendal.
- Sejersted, F. (1984). *Demokrati og rettsstat : politisk-historiske essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selliaas, A.-E. (1982). Politisk politi i Norge 1914-1937. *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie*(2), S. 53-91.
- Silver, A. (1967). The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot. I D. J. Bordua (Red.), *The Police: Six Essays*. New York: Wiley.
- Simonsen, K. B. (2016). *Nazifisering, kollaborasjon, motstand : en analyse av Politidepartementet og Forsyningsdepartementet (Næringsdepartementet), 25. september 1940-8. mai 1945* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo.
- Sinclair, G. (Red.). (2011). *Globalising British Policing*. Farnham: Ashgate.
- Sitje, O. (1913). *Enkelte sider av politivæsenets utvikling : historisk oversigt*. Kristiania: Fabritius.
- Skinner, Q. (1969). Meaning and Understanding in the History of Ideas. *History and Theory*, 8(1), 3-53.
- Skinner, Q. (1978). *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Q. (1998). *Liberty before liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinner, Q. (2011). *Staten og friheten*. Oslo: Res Publica.
- Skinner, Q. (2014 (2009)). Frihet som fravær av vilkårlig makt. I H. Nilsen & H. Jordheim (Red.), *Politisk frihet* (s. 441-468). Oslo: Res publica.

- Skjæveland, Y. (2009). Pierre Flor. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Pierre_Flor.
- Slagstad, R. (2001). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Smith, A. (1905 (1776)). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: George Bell and Sons.
- Sogner, B. (1962). *Kjøpstad og stiftsstad : 1537-1807* (Vol. 2). Trondheim: Trondheim kommune.
- Sperber, J. (2017). *Revolutionary Europe, 1780-1850* (Second edition. utg.). Harlow: Longman.
- Steen, S. (1968). *Lokalt selvstyre i Norges bygder : første fase* (Vol. 7). Oslo: Cappelen.
- Stenning, P. C. & Shearing, C. (1987). *Private policing*. University of Michigan: Sage Publications.
- Stevnsborg, H. (1982). "Samfundets" og "statens" strafferetspleje. *Historisk tidsskrift (DK)*(1), 1-26.
- Stevnsborg, H. (2010). *Politi 1682-2007*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Stevnsborg, H. (2014). Begrebet politisager i dansk ret. I S. Flaatten & G. Heivoll (Red.), *Straff, lov, historie : historiske perspektiver på straffeloven av 1902*. Oslo: Akademisk publisering.
- Stevnsborg, H. (2017). Politiret og kriminalret i Danmark. Fra 1821 til 2016. I G. Heivoll & F. Sverre (Red.), *Rettslige overgangsformer. Politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*. Oslo: Akademisk publisering.
- Stolleis, M. (2001). *Public law in Germany 1800-1914*. New York: Berghahn Books.
- Storch, R. D. (1975). The Plague of the Blue Locusts. Police Reform and Popular Resistance in Northern England, 1840-1875. *International Review of Social History*(20), 61-90.
- Storsveen, O. A. (2004). Baron Blod i virkeligheten? Torvslaget 1829 i perspektiv. *Fortid*, 1.
- Storsveen, O. A. (2008). *Mig selv. En biografi om Henrik Wergeland*. Oslo: Cappelen Damm.
- Storsveen, O. A. (2009a). Adolf Bredo Stabell. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Adolf_Bredo_Stabell.
- Storsveen, O. A. (2009b). Christian Krohg 1. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Christian_Krohg_-_1.

- Storsveen, O. A. (2009c). Ludvig Kristensen Daa. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra http://nbl.snl.no/Ludvig_Kristensen_Daa.
- Storsveen, O. A. (2009d). Ludvig Mariboe. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Ludvig_Mariboe.
- Storsveen, O. A. (2010a). Democracy and Elections: the Norwegian Experience 1830-1850. *Revue d'histoire Nordique*, 10.
- Storsveen, O. A. (2010b). Ytringers frihet og ufrihet : et streiftog i norsk historisk praksis. I H. Sandvik (Red.), *Demokratisk teori og historisk praksis*. Oslo: Scandinavian Academic Press, cop. 2010.
- Storsveen, O. A. (2015a). Fra slagbenk til stortingsbenk. Folk og elite på Stortinget etter 1814. I O. A. Storsveen, A. Pedersen & B. Frydenlund (Red.), *Smak av frihet. 1814-grunnloven. Historisk virkning og sosial forankring*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Storsveen, O. A. (2015b). Smaken av frihet. I O. A. Storsveen, A. Pedersen & B. Frydenlund (Red.), *Smak av frihet. 1814-grunnloven. Historisk virkning og sosial forankring*. Oslo: Scandinavian Academic Press/Spartacus.
- Strand, F. (2011). *Efterforskningens anatomi : kriminalpolitiet 1863-2007*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Stranden, R. & Rosvold, K. A. (2015). Sikkerhet. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/sikkerhet>.
- Sund, H. (1913). *Politiets opgave og gjøremaal efter gjældende norsk ret*. Kristiania.
- Supphellen, S. (1986). *Trondheim politimesterembete under eneveldet 1686-1814*. Trondheim: Tapir.
- Supphellen, S. (1988). Eineveldets politiomgrep og dei første norske politimeistrane. *Historisk tidsskrift*(2), 157-167.
- Supphellen, S. (2000). *Norsk byhistorie - tid for syntese?* Trondheim: Historisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet NTNU.
- Svendsen, Å. (2009). Ole Gabriel Ueland. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Ole_Gabriel_Ueland.
- Sydnes, K. (1949). *Bergen politi : politi og vakthold i Bergen i gammel og ny tid*. Bergen: Bergen politilag.
- Sørensen, Ø. (1988). *Anton Martin Schweigaards politiske tenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Sørensen, Ø. (2009). Anton Martin Schweigaard. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Anton_Martin_Schweigaard.
- Tamm, D. (2008). *Danmark og Slesvig-Holsten* (Vol. 9.1 og 9.2). Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Taylor, D. (1997). *The New Police in Nineteenth Century England. Crime, conflict and control*. Manchester: Manchester University Press.
- Thomle, E. A. (1913). *Familien Thomle : genealogiske og personhistoriske Oplysninger : tilligemed nogle historiske Efterretninger om Gaarden Tomle og dens Beboere gjennom 400 Aar*. Kristiania: W.C. Fabritius.
- Thompson, E. P. (1977). *Whigs and Hunters: the Origin of the Black Act*. Harmondsworth: Penguin.
- Thompson, E. P. (1991 (1963)). *The making of the English working class*. London: Penguin Books.
- Thyssen, P. (2009). Frederik Stang. *Norsk biografisk leksikon*. Hentet fra https://nbl.snl.no/Frederik_Stang.
- Tønnesson, K. (2000). Om "det samme": virkelighetsoppfatning og sanhet. *Historisk Tidsskrift*, 96-99.
- Ulvund, F. (2002). *"Byens udskud"? Ein studie av karrierar som innsett i tvangsarbeids- og straffanstalter i Bergen ca. 1850-75* (Doktoravhandling). Universitetet i Bergen.
- Ulvund, F. (2016). Travelling images and projected representations. *Scandinavian Journal of History*(2), 208-230.
- Ulvund, F. (2017). *Nasjonens antiborgere : forestillinger om religiøse minoriteter som samfunnsfiender i Norge, ca. 1814-1964*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Valen-Sendstad, F. (1953). *For lov og rett i 200 år: Oslo politis historie*. Oslo: Gyldendal.
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3 utg.). Oslo: Gyldendal.
- White, H. (1973). *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University.
- Williams, C. A. (Red.). (2011). *Police and Policing in the Twentieth Century*. Farnham: Ashgate.

Østerud, Ø. (2007). Politikk. I Ø. Østerud (Red.), *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Østmo. (1856). *En Opbyggelig Historie om Lensmanden i Løgndal, eller Den nye Østmo's Liv og Virkemaade*. Thronhjem: Rønnings Forl.

Østvedt, E. (1945). *Christian Magnus Falsen : linjen i hans politikk*. Oslo: Aschehoug.



Grafisk design: Kommunikasjonsevidlingen, UIB / Trykk: Skjerve Kommunikasjon AS



uib.no

ISBN: 978-82-308-3616-3