

Det juridiske fakultet
UiT Norges arktiske universitet
9037 TROMSØ

**BEDØMMELSE AV HILD RØNNING SIN AVHANDLING "POLITI OG SKJØNN – EN
STUDIE AV POLITIBETJENTERS SKJØNNsutøvelse i ORDENSTJENESTE sett I
LYS AV RETTSLIGE RAMMER" FOR PH.D.-GRADEN I RETTSVITENSKAP**

1. Innledning

Candidata juris Hild Rønning har søkt om å få avhandlingen "Politi og skjønn – en studie av politibetjenters skjønnsutøvelse i ordenstjeneste sett i lys av rettslige rammer" vurdert for ph.d.-graden i rettsvitenskap.

Det juridiske fakultet har oppnevnt følgende bedømmelseskomité:

- Professor Kristian Andenæs, UiO
- Dosent Eva Schömer, Lunds universitet
- Førsteamanuensis Irene Dahl, UiT Norges arktiske universitet (leder)

Bedømmelseskomitéen har hatt ett møte (23.10.17) og i tillegg kontakt per telefon og e-post.

Med dette avgir bedømmelseskomitéen sin innstilling.

2. Kriterier for bedømmelsen

Komitéen har lagt til grunn følgende dokumenter i vurderingen av Rønning sin avhandling:

- Forskrift for graden philosophiae doctor (ph.d.) ved Universitetet i Tromsø, vedtatt 25.10.2012
- Studieplan for graden philosophiae doctor (ph.d.) ved Universitetet i Tromsø, vedtatt 30.01.2012
- Veiledning om bedømmelsen av norske doktorgrader, oppdatert 18.08.2011
- Nivået for juridiske doktorgrader ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø, vedtatt 31.05.2010

Det fremgår av *Forskrift for graden philosophiae doctor (ph.d.) ved Universitetet i Tromsø* § 19 at en ph.d.-avhandling i rettsvitenskap skal være et selvstendig vitenskapelig arbeid som oppfyller internasjonale standarder for etikk, faglig nivå og metode innenfor fagområdet. Gjennom doktoravhandlingen skal studenten være med på å utvikle ny faglig kunnskap.

Videre fremgår det at avhandlingen skal ligge på et nivå som tilsier at den skal kunne bli publisert som en del av den vitenskapelige litteraturen i faget, se også *Veiledning for bedømmelsen av norske doktorgrader* punkt 3.2. I vurderingen av avhandlingen skal det ikke stilles høyere krav enn at det skal være mulig å gjennomføre avhandlingsarbeidet i løpet av normert studietid, som er satt til tre år, jf. punkt 3 i *Nivået for juridiske doktorgrader ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø*.

I *Veiledning om bedømmelse av doktorgrader ved Universitetet i Tromsø* punkt 3.2 og *Nivået for juridiske doktorgrader* punkt 3 og 5 fremgår det at det i bedømmelsen skal legges spesiell vekt på høyt faglig nivå når det gjelder problemformuleringer, metodisk, teoretisk og empirisk grunnlag, dokumentasjon, behandling av litteratur og fremstillingsform. Videre blir det fremhevet at det er særlig viktig at det blir vurdert om materialet og metodene er tjenlige for de spørsmål som reises i avhandlingen, og om argumentene og konklusjonene som fremføres, er holdbare.

3. Avhandlingens innhold og oppbygging

Avhandlingen er en monografi med tittelen "Politi og skjønn – En studie av politibetjenters skønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer". Avhandlingen består av 289 sider tekst, og i tillegg er det abstract, innholdsfortegnelse, litteraturliste og tre vedlegg.

Avhandlingen er inndelt i 7 kapitler.

I kapittel 1 (s. 14-48) *Om avhandlingens emne og disposisjon* presenterer kandidaten blant annet avhandlingens formål, sentrale problemstillinger og perspektiv. Kandidaten plasserer tematikken inn i det området som benevnes som "empirisk rettsvitenskap", hvorefter forskningsobjektet omfatter både den normative verden og den reelle verden. Forholdet mellom disse størrelsene utdypes til å være hvorvidt, og i så fall hvordan, gjeldende rett fungerer i praksis. Området karakteriseres dermed som spesiell retts sosiologi. Kandidaten gjør videre rede for hvilken rolle skjønn spiller i politiets myndighetsutøvelse; i form av lovbundet skjønn, diskresjonært skjønn og faktumskjønn. Det fremholdes at alle tre former utøves kontinuerlig i politiets ordenstjeneste, men kandidatens hovedfokus vil ligge på å analysere det diskresjonære skjønn. Kandidaten presenterer videre avhandlingens "omdreiningspunkt", som oppgis å være rettssikkerhet. Kandidaten utdyper at rettssikkerhetsaspektet omfatter både hensynet til borgere som politiet

griper inn mot, hensynet til fornærmede og samfunnet for øvrig som forventer at politiet slår ned på lovbrudd samt hensynet til de som utøver myndighet og har forventninger om trygge rettslige rammer. Det er førstnevntes rettsikkerhetsperspektiv kandidaten har mest fokus på. Deretter blir en del prinsipper og såkalte grunnkrav omtalt, som er relevant for offentlig myndighetsutøvelse.

I kapittel 2 (s. 48-76) *Metode* redegjør kandidaten for sine metodiske valg. Dette kapitlet følger 2 spor. For det første de metodiske valg vedrørende den empiriske undersøkelsen og dernest de metodiske valg vedrørende arbeidet med å avklare rettskildet. Når det gjelder førstnevnte, er formålet å finne ut hvilke momenter politibetjenter legger vekt når de utøver skjønn i ordenstjeneste. For dette uttaler kandidaten at det er nødvendig å foreta en datainnsamling som omfatter politibetjentes skjønnsmessige vurderinger og valg i aktuelle situasjoner. Metodevalget i denne sammenhengen oppgis å være en kvalitativ tilnærming basert på 1) observasjon av et utvalg betjenter i ordenstjeneste, 2) intervju av dem om observerte hendelser samt 3) studier av det skriftlige materialet som er utferdiget av betjenter etter hendelser. Kandidaten utdyper deretter de ulike delene, herunder intervjuets sju faser. I avsnittet som har overskriften Juridisk metode, beskrives metoden for å klarlegge de rettslige rammene som gjelder for politiets tjenesteutøvelse. Kandidaten bygger her på alminnelig rettskildelære slik Eckhoff har beskrevet den. Kandidaten skriver videre at hun primært vil anvende juridisk metode, men at avhandlingen også vil ha innslag av rettsdogmatikk. Forskjellen mellom disse påpekes å være i hovedsak at førstnevnte dreier seg om en kartlegging av gjeldende rett ut fra de behov som reiser seg på bakgrunn av politibetjentes praksis, mens sistnevnte stiller større krav til metodisk bevissthet og til analysenes grundighet, presisjonsnivå og etterprøvbarehet.

I kapitlene 3-5 foretas i all hovedsak de empiriske rettsvitenskapelige undersøkelsene.

I kapittel 3 (s. 77-119) *Saksbehandling* redegjøres for sentrale rettslige rammer for saksutredning vedrørende situasjoner av ordensmessig art og hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt i sine skjønnsmessige vurderinger. I tillegg belyses betjentenes praksis ved hjelp av disse rettslige rammer. Til sist i kapittel 3 gir kandidaten er kort oppsummering av funnene. Disse er at politibetjentene har fokus på avvik ved utvelgelsen av faktum, at forventninger om overprøvelse og ressurssterke personer kan representere en forskjellsbehandling, at det gis informasjon og begrunnelse til aktuelle personer og at graden av notoritet over beslutninger om inngrep er varierende.

I kapittel 4 (s. 120-207) *Inngripen og gjennomføring* gjør kandidaten rede for sentrale rettslige rammer for skjønnsutøvelsen vedrørende valg om ulike tiltak som er aktuelle for inngripen og den nærmere gjennomføringen, blant annet maktanvendelse. Videre redegjør hun for hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt når de tar stilling til de ulike tiltakene. Kapitlet avsluttes med en kort

oppsummering av funnene. Kandidaten har kommet til at de langt fleste momentene politibetjentene kan tillegge vekt ved de ulike vurderingstema, anses å være saklige og sammenfaller med de rettslige rammer for aktuell skjønnsutøvelse.

I kapittel 5 (s. 208-272) *Anmeldelse og annen forfølgelse* redegjør kandidaten for sentrale rettslige rammer for skjønnsutøvelsen vedrørende valg om forfølgelse, f.eks. utferdigelse av anmeldelse og ileggelse av forenklet forelegg. I tillegg redegjøres det for hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt når de tar stilling til spørsmålet om forfølgelse. Kandidaten belyser også betjentenes praksis ved hjelp av disse rettslige rammer. Til sist i dette kapitlet gir kandidaten en kort oppsummering av funnene. Hun har kommet til at en rekke av de momentene politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse, faller sammen med de momenter som kan tillegges vekt ved spørsmålet om inngripen og gjennomføring. I tillegg har hun kommet til at de fleste av disse momenter samsvarer med de rettslige rammer.

I kapittel 6 (s. 273-284) *Kompetanse og kvalitetssikring* diskuterer kandidaten hvordan man kan sikre at den aktuelle myndighetsutøvelse skjer innenfor de rettslige rammer. Det er i hovedsak to parameter som drøftes; at politibetjentene har tilstrekkelig fagkompetanse og at beslutninger blir kvalitetssikret.

I kapittel 7 (s. 285-303) *Oppsummering av funn og avsluttende betraktninger* har kandidaten samlet funnene som fremgår av empirikapitlene. Et av hovedfunnene er at betjentenes skjønnsutøvelse for en stor del ligger innenfor de rettslige rammer. Et annet funn er at det ses gjennom fingrene med en lang rekke antatt straffbare forhold av bagatellmessig art. På denne bakgrunn diskuterer hun hvilke rettsikkerhetsmessige implikasjoner det kan ha at politibetjentene utøver skjønn slik det empiriske materialet viser. Til slutt foreslår doktoranden en del tiltak for å bedre praksis, for eksempel økt kunnskap om politiets rolle og de rettslige rammer for myndighetsutøvelse.

4. Bedømmelse

Innledning

En stor del av avhandlingen tar utgangspunkt i det empiriske materialet som er innsamlet. Det gjelder først og fremst kapitlene 3-5, men også i noen grad kapittel 6. I vurderingen av avhandlingen er det derfor grunn til å legge stor vekt på det empiriske materialet og hvordan det er brukt.

Emnet og avgrensninger

Kandidaten angir innledningsvis at formålet med avhandlingen er å klarlegge fire nærmere angitte elementer: 1) hvordan et utvalg av politibetjenter kan utøve skjønn i ordenstjeneste, 2) hvordan de rettslige rammer vedrørende disse valg er å forstå, 3) hvordan politibetjentenes praksis forholder seg til disse rettslige rammer og 4) hvilke implikasjoner dette kan ha for borgernes rettsikkerhet. Doktoranden har gått ut over juristens vanlige konsentrasjon om regelverket og normative

tilnærminger. Hun har også samlet inn, systematisert, beskrevet og vurdert et omfattende empirisk materiale, primært basert på observasjon, dels som deltaker i bilpatruljer og dels som deltaker i patruljering i felten. Dette er supplert med intervjuer med de hun har vært i patrulje med og egne erfaringer, blant annet som lærer i politiutdanningen. Med dette inngår hun i en tradisjon som er karakterisert som empirisk rettsvitenskap. Prosjektet er hva gjelder objektet for empirisk undersøkelse avgrenset til et utvalg (12) politibetjentes praksis. Etter komitéens mening er avgrensningen forsvarlig med hensyn til den kvalitative studien kandidaten foretar.

Metode og kildebruk

Metode vedrørende kartleggingen av gjeldende rett

Kandidaten bygger redegjørelsen for regelverket som gjelder for politibetjentes tjenesteutøvelse på alminnelig rettskildelære. Deretter foretar hun en kort gjengivelse av hovedpunktene i Eckhoffs utlegning av norsk rettskildelære. Så skriver hun at hun ved kartleggingen av gjeldende rett primært vil anvende juridisk metode, men at avhandlingen også vil ha innslag av rettsdogmatikk, som fremholdes å ha en lik metodisk fremgangsmåte. Beskrivelsen av den anvendte metode for kartleggingen av gjeldende rett kunne vært noe mer utfyllende. For eksempel savnes en diskusjon om begrepsbruken og forholdet mellom "juridisk metode", "alminnelig rettskildelære" og "rettsdogmatikk". Kandidaten kunne også med fordel vist til noen drøftelser i analysene hvor vi finner utslag av de ulike metodiske karakteristikkene. Utlegningen av metode vedrørende kartleggingen av gjeldende rett er imidlertid forsvarlig sett hen til at avhandlingens hovedtyngde ligger på den empiriske undersøkelsen.

Metode vedrørende den empiriske undersøkelsen

Materialet som ligger til grunn for beskrivelsene av praksis, er observasjon av 12 politifolk på i alt 26 vaktsett, i til sammen 130 timer. I etterkant av observasjonene er alle politifolkene intervjuet, og det er gjennomført dokumentstudier av etterfølgende rapporter m.v. Doktoranden gir uttrykk for at antallet er tilstrekkelig til å få fram mangfold i situasjoner og politiarbeid, hun skriver at "Da jeg nærmet meg fullføringen av den planlagte datainnsamlingen, følte jeg at datamaterialet begynte å bli mettet." Dette har vi også sett i andre studier av yrkesgrupper med likeartete arbeidsoppgaver. I stor grad utnyttes det empiriske materialet på en god og illustrerende måte. Delvis er det situasjoner fra observasjonene og delvis er det utsagn i intervjuene som brukes til å framstille det som foregår i praksis. Det er imidlertid noe ujevnt i hvilken grad informasjonen om praksis er utnyttet. I kapittel 4 om saksbehandlingen er det jevnlig bruk av empirien i den første delen, men så blir den mer eller mindre fraværende. I stedet for å trekke inn empirien blir det som beskrives som praksis mer en videreføring av beskrivelsen av "gjeldende rett", og det samme gjelder det som skulle være en sammenlikning av praksis med rettslige rammer. I den siste delen av kapittelet er empirien igjen godt utnyttet. Empirien kunne også vært bedre organisert og presentert. For eksempel kan det virke uklart om det er enkeltrøster som blir trukket fram eller om de er representative for materialet.

Disposisjon og innhold

Avhandlingen fremstår som oversiktlig disponert. Systematikken i avhandlingen er velvalgt. I de empiriske kapitlene framstilles først det relevante regelverket, deretter hva som foregår i praksis, inndelt etter relevante situasjonstyper og faktorer som påvirker praksis. Til slutt blir praksis vurdert i forhold til de krav regelverket stiller. Avhandlingen får fram et bredt spekter av variasjoner i praksis, og det trekkes inn en rekke faktorer som forklarer ulikheter. Spesielt interessant er kanskje beskrivelsen av ulike politityper, ulikheter i kunnskap om regelverket, ulikhet når det gjelder lojalitet til regelverket og utenomrettslige faktorer som styrer praksis. I det store og hele beskrives praksis å være i overensstemmelse med de rammer som regelverket setter, men det trekkes også fram tilfeller der doktoranden mener at praksis er i strid med regelverket og at det er tatt utenforliggende hensyn. Ettersom deler av regelverket åpner for høy grad av skjønnsutøvelse og det også er skjønnsmessig og situasjonsbestemt hvordan den enkelte oppfatter faktum, kunne det vært lagt mer vekt på å diskutere forholdet mellom praksis som ligger innenfor lovens yttergrenser og det som kan karakteriseres som "god" praksis. Det kan skje mye mangel på likebehandling innenfor vide skjønnsmessige rammer.

Rettsikkerhet står helt sentralt når man vurderer myndighetsutøvelse og inngrep overfor borgerne. Det er en sentral målsetting med avhandlingen å undersøke om politiets ordenstjeneste tilfredsstiller de rettsikkerhetsmessige krav til offentlig virksomhet. Utgangspunktet er å vurdere om politiet holder seg innenfor de rettslige rammer som er oppstilt for arbeidet. Dette er imidlertid gjort i begrenset utstrekning. I stedet blir praksis i stor utstrekning holdt opp mot rettsreglene, og det blir vurdert om praksisen ligger innenfor eller utenfor det reglene gir adgang til.

Selvstendighet og nyhetsverdi

Samfunnsutviklingen har generelt vært preget av en rettsliggjøring i de senere år, og det er således et aktuelt emne kandidaten har valgt, med behov for mer rettsvitenskapelig forskning. Avhandlingen inngår i en tradisjon der ikke-juristers retts- og skjønnsutøvelse studeres. Den er imidlertid original på flere måter. For det første er ikke politiets virksomhet studert på denne måten tidligere; det nærmeste vi kommer er samfunnsvitere som har studert politiets ordenstjeneste (Finstad 2013 m.fl.), med begrenset fokus på det rettslige, eller jurister som har gitt rettsdogmatiske beskrivelser av regelverket (Fredriksen 2014, 2015, Auglend/Mæland 2016). For det annet er det vanligvis skriftlig saksbehandling og studier av dokumenter som har stått i fokus når ikke-juristers rettsanvendelse er undersøkt. Det originale i herværende prosjekt er at det er handlinger og avgjørelser ute i felten som er studert. I tillegg til det som foregår ute i felten foreligger det en del etterfølgende dokumentasjon i form av rapporter, anmeldelser m.v., men det som skjer ute i felten skjer som oftest uten noe skriftlig grunnlag. Det er både krevende å utføre slik tjeneste, og det er krevende for en forsker å få tak i det tankemessige og verbale grunnlaget for disse handlingene og avgjørelsene.

Fremstilling

Stort sett er det lett å følge kandidatens tankerekker, og komitéen vil særlig fremholde differensieringen av skjønnsbegrepet. Skjønnsutøvelsen er en integrert del av rettsanvendelsen. Når en jurist studerer skjønnsutøvelse blir det gjerne foretatt en mer finmasket differensiering av ulike former for skjønn enn når samfunnsforskere studerer skjønn. I avhandlingen deles skjønn inn i faktumskjønn, lovbundet skjønn (rettsanvendelsesskjønn) og det diskresjonære skjønn, og framstillingen tar systematisk for seg de ulike formene for skjønnsutøvelse. Det er en styrke for avhandlingen at doktoranden har holdt fast ved en juridisk bruk av skjønnsbegrepet.

Som en del av rettsvesenet har politiet tradisjonelt vært mer rettsliggjort enn de fleste andre sektorer der ikke-jurister er sentrale beslutningsfattere. Avhandlingen kunne med fordel ha inkludert et noe mer systematisk fokus på rettsliggjøringen, i stedet for at ulike sider ved rettsliggjøringen kommer fram bitvis ulike steder i avhandlingen.

Rettsikkerhetstematikk er sentralt i arbeidet. Det er et meget vidt begrep, som har blitt definert på flere ulike måter. Først og fremst har begrepene "formell" og "materiell" rettsikkerhet vært aktuelle i de rettsteoretiske diskusjonene i Skandinavia. Doktoranden kunne med fordel beskrevet rettsikkerhetsbegrepet mer utfyllende og i lys av dette. Det savnes også en klargjøring av rettsikkerhetsaspektet knyttet til de ulike aktørene. Avhandlingen har et fokus på rettsikkerhet for borgerne, men avslutningsvis knytter doktoranden rettsikkerhetsbegrepet til politibetjenter (s. 302), uten at dette er belyst noe nærmere.

5. Oppsummering

Avhandlingen belyser et tema som i liten grad er behandlet i norsk rettsvitenskap, noe som gir den nyhetsverdi. Kandidaten viser selvstendighet i behandlingen av et omfattende empirisk materiale og har fått frem et bredt spekter av de variasjoner som finnes i praksis. Avhandlingen har verdi som tilskudd til den empiriske rettsvitenskapelige litteratur. Fremstillingen har noen strukturelle svakheter som bør rettes opp før en videre publisering. Komitéen finner likevel at avhandlingen oppfyller kravet om faglig kvalitet som må være oppfylt for å kunne publiseres som en del av fagets vitenskapelige litteratur.

6. Konklusjon

Hild Rønnings avhandling "Politi og skjønn – En studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer" er funnet verdig til å forsvares for graden Philosophiae Doctor (ph.d.) i rettsvitenskap.

Oslo/Lund/Tromsø

27. oktober 2017



Kristian Andenæs

Eva Schömer



Irene Dahl