

Om det historiske grunnlag for læren om politiets generalfullmakt

Af Geir Heivoll

1. Innledning

Flere generasjoner av 1900-tallets norske, danske og svenske jurister startet sine studier av stats- og forvaltningsretten med å lære om den store betydningen av en lovbundet forvaltningsutøvelse, altså læren om at offentlige organer må ha hjemmel i lov når det skal gjøres bestemte typer inngrep overfor borgerne. Som følge av denne læren ble det blant annet diskutert om domstolene kunne overprøve om forvaltningen hadde handlet i tråd med loven eller ikke, hva som i så fall kunne overprøves og med hvilken intensitet.

Samtidig lærte studentene at det fantes et unntak fra kravet om lovbundet forvaltning: *politiet* trengte ikke slik lovhjemmel. Politiet hadde nemlig en «generell bemyndigelse» eller «generalfullmakt» til å gripe inn overfor handlinger som utgjorde fare for offentlig sikkerhet, fred og orden. I alle de skandinaviske landene ble variasjoner over en slik lære lagt til grunn av de sentrale offentligrettsjuristene fra første halvdel av 1900-tallet, og forble en etablert lære helt frem til disse delene av politiets virksomhet ble lovregulert utover på andre halvdel av 1900-tallet.¹ Læren var formulert i relativt vide og vage vendinger, og uten særlig mye referanser til autoritative rettskilder. De som forfektet læren viste i stor grad til hverandre i sine begrunnelser for den, noe som antagelig bidro til

1. Se nærmere om læren i skandinavisk kontekst i Heivoll, Geir (2013). «Den norske forfatningsstatens politimyndighet – fremveksten av en apori? Fremveksten av norsk politimyndighet i lys av Giorgio Agambens begreper om suverenitet og unntakstilstand», I: Dag Michalsen (red.). *Unntakstilstand og forfatning: brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett*, Oslo: Pax Forlag.

å etablere læren i den skandinaviske offentligrettslige diskurs om legalitet og politi.²

Hvordan kunne disse forfatterne hevde at noen av de mest inngripende formene for forvaltningsvirksomhet, politiets inngrep, skulle være unntatt fra et av rettsstatens bærende prinsipper, og gjøre det uten særlig utdypende forklaringer eller begrunnelser? Hvordan kunne læren få en slik alminnelig og langvarig oppslutning ikke bare i juridisk teori, men også i lovgivning, offentlige utredninger og i domstolene? Hvor kom i det hele tatt læren om politiets generalfullmakt fra?

I denne artikkelen skal jeg formulere en hypotese som kanskje kan kaste lys over disse spørsmålene. Jeg skal konsentrere meg først og fremst om norske forhold, men med noen utblikk også til danske forfattere. Min hypotese er i kortform slik: læren om politiets generalfullmakt ble formulert på første halvdel av 1900-tallet i juridisk teori, og ble til i en spenning mellom 1800-tallets tradisjonelle politiforståelser og en fremvoksende rettsstatstenkning, hvor læren om lovbundet forvaltning stod sentralt. I Norge ble de siste eneveldige reguleringene av politiet formelt opphevet først i 1905, uten at det kom ny lovregulering av politiets myndighet som håndhevere av offentlig sikkerhet og orden. Læren om lovbundet forvaltning presset frem et behov for å si noe også om politiets myndighet, men de norske forfatterne hadde lite av lovregulering å vise til i denne forbindelse. I stedet ble det utviklet en lære om at politiet måtte ha en uskreven myndighet til å gjøre det som er nødvendig for å fjerne trusler mot offentlig orden og sikkerhet. Det faktiske normative grunnlag for denne læren og myndigheten den la til grunn, var først og fremst sedvane.³ Denne sedvanen bygget i realiteten på en tradisjon med røtter tilbake til første halvdel av 1800-tallet og forståelser av politiets funksjoner, oppgaver og myndighet som ble formet da. Disse forståelsene hvilte på noen grunnleggende oppfatninger blant jurister om statens formål, hvordan dette skulle realiseres og politiets rolle i denne forbindelse. Elementer av disse forståelsene ble så ført videre av en rekke forfattere gjennom århundret, i noe ulike varianter, og det var disse elementene

2. Se nærmere i Heivoll (2013).

3. Se for eksempel Indstilling fra den departementale politilovkomite av 1912 (1914) s. 19-20.

som bidro til og muliggjorde en lære om politiets generalfullmakt på første halvdel av 1900-tallet.⁴

Man kan ikke uten videre legge til grunn at det dreier seg om en direkte sammenheng eller lineær utvikling fra disse forståelsene ble til på begynnelsen av 1800-tallet og frem til første halvdel av 1900-tallet, like lite som man kan avskrive slike sammenhenger og utviklinger. Mitt anliggende er uansett ikke å hevde kausalsammenhenger, men å fremsette en hypotese om andre typer sammenhenger, forbindelser og likheter mellom disse forståelsene og elementer i læren om politiets generalfullmakt. Så må den videre forskning styrke eller svekke denne hypotesen og avdekke hvordan vi eventuelt kan beskrive sammenhenger og utviklinger mellom det tidlige 1800-tallets og det tidlige 1900-tallets forståelser av legalitet og politi.

Jeg skal først si noe om forståelsen av statens formål blant en del sentrale jurister på første halvdel av 1800-tallet, i en spenning mellom hensyn til frihet og sikkerhet (punkt 2). Deretter skal jeg vise hvordan forfatterne så for seg at disse formålene skulle realiseres, nemlig gjennom to former for statlig styring: justis og politi. Forfatterne la til grunn at justisen skulle sikre den formelle frihet som var etablert i og med forfatningen og den nye rettsordningen, gjennom formelle rettsavgjørelser. Politi skulle bidra til å opprettholde borgernes formelle frihet, men dets hovedområde var i større grad sikkerhet. Politiets rolle var særlig å forebygge, avverge og stanse trusler mot offentlig og privat sikkerhet, og for å kunne fylle rollen måtte det i stor grad overlates til politiet selv å avgjøre hvilke midler som var mest hensiktsmessige for å nå dette målet (punkt 3). Jeg skal deretter vise hvordan disse grunnelementene i forståelsen av politiets virksomhet og myndighet kan gjenfinnes hos sentrale forfattere gjennom århundret, helt frem til det tidlige 1900-tallets juridiske forståelser (punkt 4). Til sist følger en sammenfattende tolkning av det tidlige 1800-tallets forståelser av politi og legalitet, og forbindelsene til de forståelser som ble utviklet på første halvdel av 1900-tallet (punkt 5).

4. Disse linjene er skissert i Heivoll, Geir (2018). *Lovens lange arm? Polititbetjenters rolle som rettshåndhevere*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

2. Statens formål mellom frihet og sikkerhet

I tiden før og etter 1800 var det blant jurister vanlig å legge til grunn at staten hadde et eller flere *formål*. Naturrettslig orienterte forfattere utviklet dette som en del av deres naturrettsenkning og gikk grundig inn i slike spørsmål. Forfattere som stod for en mer positivrettslig form for rettsvitenskap kunne nøye seg med noen få setninger om dette, nærmest som et springbrett for analyser av reguleringer og annet positivt foreliggende rettsstoff.

For juristene var et av de sentrale formål med etableringen av de mange forfatninger som så dagens lys på denne tiden, ja noen vil kanskje si *det* sentrale formål, å omgjøre opplysningstidens idealer om *borgernes frihet* til praktisk politikk og gjeldende rett. Menneskerettserklæringene, maktfordeling, rettighetskataloger; alt dette forstod man som politiske og rettslige omveltninger hvor borgernes frihet ble satt i sentrum.

Selv om slike hensyn var sentrale for en lang rekke forfattere, har det vært en tendens til å la dette skygge for en annen endring i synet på statens formål som fant sted på denne tiden, nemlig et tiltagende fokus på statens og borgernes *sikkerhet*. I flere kilder ble det fremhevet at statens formål måtte være sikkerhet; sikkerhet for staten og det offentlige og sikkerhet for borgerne.⁵

Juristene så for seg at denne sikkerheten skulle realiseres gjennom to konseptuelt adskilte, men samvirkende, statlige styringssystemer: justis og politi.

3. Statens realisering av sikkerhet gjennom justis og politi, særlig om den juridiske forståelse av politiets formål, virksomhet og myndighet

På første halvdel av 1800-tallet var forestillingen om justis og politi som separate styringssystemer gammel. Montesquieu hadde lagt den til

5. Se Pedersen, Karl Peder (2014). *Kontrol over København. Studier i den sene enevældes sikkerhedspoliti 1800-48*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

grunn,⁶ og i tysk teori var den et av de sentrale rettsvitenskapelige tema fra siste del av 1700-tallet.⁷

Danske lov av 1683 og Norske lov fra 1687 hadde skilt mellom den bestandige rett og politireguleringer, hvor de sistnevnte var mer forbundne med tid og sted og derfor vanskelig lot seg støpe i lovgivningens faste former. I forlengelsen av dette hadde det blitt lagt til grunn at det var justisens oppgave å beskytte og opprettholde etablerte rettsposisjoner, av sivil- og kriminalrettslig karakter. Krenkelser av slike rettsposisjoner skulle bringes inn for de alminnelige domstolene og håndheves der. Politiet skulle bistå justisen i denne virksomhetens tidligste fase, med mer praktiske gjøremål, som pågripelser og avhør.

I tiden rundt 1800 ble dette skillet mellom justis og politi gjenstand for debatt blant dansk og norske jurister. Enkelte mente at det, i tråd med det flere tyske jurister forfektet, måtte legges til grunn et prinsipielt og skarpt skille mellom statens justis- og politivirksomhet, mens andre mente at dette nok kunne la seg gjøre i teorien, men ikke lot seg gjennomføre i praktisk lovgivning og rett.⁸

Selv om forfatterne hadde noe ulike syn på sondringen mellom justis og politi, var de samstemte om at politiets viktigste bidrag til statens sikkerhet ikke var direkte forbundet med opprettholdelsen av selve rettsordningen, altså med forfølgning av egentlige rettsbrudd. Hos de fleste forfattere var politiets formål og funksjon først og fremst forbundet med noe forut for rettsbruddene, noe som også preget deres forståelse av politiets myndighet.

I sin *Juridiske Encyclopedi* fra 1821 la den danske juristen N. Falck til grunn at uttrykket «politi» etter vanlig språkbruk viste til offentlige innretninger og reguleringer som ikke var begrunnet i statens opprinnelige formål, men som var av en mer tilfeldig og vilkårlig karakter. Dette ville ifølge Falck si at man fra begrepet om politi utelukket alt som var nød-

6. Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1989). *Spirit of the laws*, Cambridge: Cambridge University Press chap. XXIV, 24A *That the regulations of the police are of a different class from other civil laws.*
7. Se Preu, Peter (1983). *Polizeibegriff und Staatszwecklehre: die Entwicklung des polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen: O. Schwarts.
8. Se nærmere i Heivoll, Geir (2014). «Sondringen mellom kriminalforbrytelser og politiforseelser: Getz, straffelovkommisjonen og etableringen av en ny strafferett», I: Heivoll, Geir og Sverre Flaatten (red.). (2014). *Straff, lov, historie: historiske perspektiver på straffeloven av 1902*, Oslo: Akademisk publisering.

vendig for den umiddelbare opprettholdelse av rettsordningen. Et av politiets hovedformål var å sørge for offentlig sikkerhet og orden, og Falck la til grunn, på grunn av politifunksjonens natur, at dette området vanskelig lot seg bestemme fullt ut på forhånd.⁹

Slike forståelser av politi kom til uttrykk også hos en annen dansk jurist, J.L.A. Kolderup-Rosenvinge, i hans lærebok i politirett, som kom i 1825:

I Almindelighed er det Politiets Pligt at være opmerksomt paa alt, hvad der kan være hinderligt for den indvortes Sikkerhed, og bestrebe sig for at udfinde og anvende de passende Midler til hindringernes Bortryddelse. Politiet og Justitsvæsenet, som her berøre hindanden ihenseende til Gjenstanden for deres Virksomhed (Retskrænkelsers Afværgelse) og gjensidigen understøtte hinanden, ere ihenseende til Virksomhedens Beskaffenhed forskjellige, da Politiet virker til Øiemedes Opnaaelse ved almindeligt Opsyn, umiddelbare foranstaltninger og fysisk Tvang, men Justitsvæsenet derimod middelbart ved psykologisk Prævention, og ordentligviis kun ifølge Opfordring.¹⁰

Den norske forfatningsstatens første jurister hadde sin utdanning fra København og var godt orientert om samtidens forståelser av justis og politi. Falcks og Kolderup-Rosenvinges bøker ble lest, og flere av de samme eller lignende grunnelementer i politiforståelsen finnes hos de norske forfatterne på første halvdel av 1800-tallet.

Et av de tidligste, og tydeligste, eksempler på dette, skriver seg fra den lovkommissjonen som ble opprettet i 1828 og som blant annet fikk i oppgave å lage utkast til en alminnelig norsk politilovgivning. Det var daværende høyesterettsjustitiarius C.M. Falsen, som noen år tidligere hadde laget det viktigste utkastet til den norske Grunnloven, som fikk oppgaven med å lage utkast til politilov, med tilhørende bestemmelser om rettergangsordningen i politisaker. I Falsens etterlatte manuskripter finnes en rekke prinsipielle utsagn om politi, politiets formål, funksjoner og myndighet. Falsen skriver blant annet at:

9. Falck, Nicolaus (1821). *Juristische Encyclopædie auch zum Gebrauch bei academischen Forelesungen*, Kiel.

10. Rosenvinge, Janus Lauritz Andreas (1825). *Grundrids av den danske politiret – til brug ved forelæsninger*, Kjøbenhavn: Gyldendalske Boghandlings Forlag s. 29.

Statsforbindelsens Hovedøiemed er Sikkerhed, saavel Statens selv qua Selskab, som hver enkelt i Staten. Offentlig og privat Sikkerhed maa derfor være den første og vigtigste Gienstand for enhver Regiering.¹¹

Politiets bidrag til dette formålet formulerer Falsen for eksempel slik:

[...] Enhver Hindring for Sikkerhed eller Velfærd i Statens Indre er en Gienstand for Politiets Forordninger, som just av den Grund forandres ved hver nye Erfaring, snart udvides, snart indskrænkes, snart ophøres, snart igjen fornyes. Politilove rette sig efter Tid og Sted. Justitslove, derimod, maae være eensformige, bestandige og uforanderlige [...]¹²

Det vil ifølge Falsen si at politiet:

[...] griber ethvert hensigtsmæssigt Middel for at Giøre Udførelsen af de ved Criminalmagten forbundne Handlinger umulig, eller idetmindste gjøre dem yderst Besværlige. Det vaager med utrættelig Opmerksomhed for at hindre Forbrydernes Planer, ødelegge deres Hielpemidler, at lukke deres Tilflugtssteder. Et allerede begyndt Foretagende træde det hurtig og kraftig imod, og bruger de fornødne Tvangsmidler, for at idetmindste de paabegyndte Forbrydelser ikke skal blive fuldførte.¹³

Slike forståelsesmåter finnes hos flere av de sentrale norske juristene på første halvdel av 1800-tallet.¹⁴ Den kanskje mest sentrale av dem alle, A.M. Schweigaard, uttalte for eksempel i sine forelesninger over administrativ rett på 1840-tallet at:

[...] Man kommer da til det Resultat, at Kjernen af Politiinstituttet er de Bestemmelser, der gaae ud paa at forebygge saadanne Handlinger, som vel i og for sig ikke indeholde noget directe Brud paa en

11. Falsen, Christian Magnus (1828). *Afhandling om Politievæsenet*. C.M. Falsens papirer; Universitetsbiblioteket i Bergen, ms. 176 A.

12. Ibid.

13. Ibid.

14. Se nærmere i Heivoll (2018).

naturlig Ret, men hvis Afværgelse dog for de middelbare Følgers Skyld, og til Haandhævelse af god Skik, Orden og almindelig Tryghed ansees magtpaaliggende.¹⁵

Schweigaard mente at den mest omfattende del av politiets virksomhet var sikkerhetspolitiet, som hadde som plikt å:

[...] være aarvaagent til at opdage og forebygge paatænkte Retskrenkelser og til at opspore Gjerningsmændene af Forseelser.¹⁶

Når det gjaldt det nærmere innholdet i betjentenes myndighet fremholdt Schweigaard for eksempel at:

Da det er fælles Pligt for samtlige til Politiet henhørende Betjente ved præventive Foranstaltninger at forebygge Handlinger, som krænke den i Loven foreskrevne Orden, saa maae de ogsaa samtlige være i Besiddelse af en executiv Myndighed eller Beføielse til at gribe ind ved umiddelbar Handling. Denne aabenbarer sig fornemmelig deri, at selv de underordnede Betjente ere berettigede til paa egen Haand at anholde dem, der gribes under Lovenes Overtrædelse.¹⁷

Denne myndigheten, og de rettigheter og plikter som er forbundet med den:

[...] er vel ikke udtrykkelig sagt i Politianordningerne, men dette grunder sig derpaa, at Betjenterne, ifølge den dem af Politimesteren efter Anord. 1701 Post 1 § 3 og Paralelstederne meddeelte Instruction, paa en Maade ansees at handle paa dennes Vegne, i Overensstemmelse med hvilken Forestillingsmaade det maa forklares, naar det oftere forekommer, at Politimesteren lader den Angjældende paagribe, anholde, arrestere, hvormed det ingenlunde er meent, at Politimesteren selv er tilstede eller har givet nogen speciel Ordre til

15. Schweigaard, Anton Martin (1841). *Forelesninger over den norske Administrative ret*. Håndskrevet referat, hektografert og oppbevart av Det juridiske fakultetsbibliotek, Universitetet i Oslo.

16. Ibid.

17. Ibid.

Hæftelsen. Derfor taler Anordningens Post 1 § 8 ikke alene om Klager mod Politimesteren selv, men ogsaa om Besværinger over hans Betjente for ubillig Arrest [...].¹⁸

Når de norske juristene skulle beskrive politiets formål, funksjoner og oppgaver forbandt de dette med oppfatninger om statsformålet og politiets rolle i denne forbindelse. Hos de fleste forfatterne ble ikke politiets formål først og fremst forbundet med direkte deltakelse i rettsordningen. En av politiets hovedfunksjoner ble ansett å være statens sikkerhet og orden, og dette skulle politiet bidra til gjennom å forebygge og stanse en lang rekke typer farer og trusler. Politiet skulle på effektive måter håndtere og kontrollere kjente og ukjente trusler mot offentlig og privat sikkerhet, hvor hensyn til omskiftlighet, og tilpassning til tid og sted derfor måtte bli vesentlig for forståelsen av politiets myndighet. Politiet skulle sørge for sikkerhet gjennom en virksomhet som ikke først og fremst var forbundet med den bestandige rett men som ble utviklet forut for retten, dels for å forbygge, kontrollere, stanse og avverge trusler mot offentlig og privat sikkerhet før det kom til rettsbrudd, dels for å forfølge overtredelser av politireguleringer i et eget normativt system, politisystemet.

4. Juridiske forståelser av politiets formål, funksjon og myndighet på andre halvdel av 1800-tallet og frem til begynnelsen av 1900-tallet

Disse grunnelementene i forståelsen av politiets formål, funksjon og myndighet finnes hos de fleste sentrale norske jurister også på andre halvdel av 1800-tallet og helt frem til den tiden hvor læren om politiets generalfullmakt vokste frem på første halvdel av 1900-tallet.

T.H. Aschehoug, som overtok forelesningene i administrativ rett etter Schweigaard på 1850-tallet, fremhevet sikkerhet som et hovedområde for politiet, og uttalte blant annet at:

[...] Disse Functioner, der enten er specielt ansatte, eller have denne Function i Kraft af deres Embede, have altid været anseende beretigede til paa umiddelbar Maade, d.v.s. ved Anvendelse af fysisk

18. Ibid.

Magt at hindre Overtrædelsen af Lovgivningen, hvilket ikke er Tilfældet med de andre Embedsmænd, hjemler Lovens Overholdelse er anbefalet i Kraft af Embedet. [...] I almindelighed er det Politiets Sag at bringe i Udøvelse den physiske Magt, som til Lovens Overholdelse er nødvendig [...]. I Regelen er andre Autoriteter uberettiget, men Politiet forpligtet til at bruge fysisk Magt.¹⁹

Det fulgte av «sagens natur» at politiet måtte ha en umiddelbar rett til å gi visse befalinger:

Ligeledes har Politiembedsmanden Ret til at give Befalinger, der maa efterkommes uagtet de ikke have nogen directe Hjemmel i Lovgivningen. [...].²⁰

Også hos B. Morgenstjerne finnes flere av de eldre elementene i politiforståelsen. Morgenstjerne mente at politiet:

[...] maa [...] have Adgang til at øve Kontrol og til at forbyde eller med Magt hindre ulovlige eller farlige Handlinger».²¹

Og H. Lundh uttalte noe senere at:

[...] For øvrig har vel politiet sin største betydning ved sin rent forebyggende virksomhet [...].²²

Vi har nå kommet til midten av 1930-tallet, hvor læren om politiets generelle bemyndigelse eller generalfullmakt formuleres, og flere av de samme eller lignende syn på politiets virksomhet og myndighet som hadde blitt lagt til grunn tidligere, kan ses relativt klart. Etter å ha fremhevet at offentlige forvaltningsorganer må ha hjemmel i gjeldende rett for å kunne gi forbud eller påbud overfor borgerne, uttalte F. Castberg at:

19. Aschehoug, Torkel Halvorsen (1858). *Administrationsret*, Ms. forelesn. 90, Nasjonalbiblioteket, Håndskriftsamlingen.

20. Ibid.

21. Morgenstjerne, Bredo (1912). *Den norske forvaltnings- og næringsret*, Kristiania s. 92.

22. Lundh, Henrik (1935). *Forelesninger over forvaltningsrett*, Oslo s. 149.

[...] En annen sak er at de forvaltningsorganer som inngår under «politiet», og som har å sørge for den almindelige offentlig sikkerhet, på en måte kan sies i kraft av rettsordenen å ha en generell bemyndigelse til å gripe inn for å opprettholde fred og orden [...]»²³

En av de juridiske forfattere som særlig bidro til å etablere læren om politiets generalfullmakt i norsk kontekst var J. Andenæs. På andre halvdel av 1900-tallet hevdet han i sin statsrett at:

Det er vanlig antatt at politiet uten spesiell lovhjemmel har en viss adgang til maktanvendelse for å sikre ro og orden («generalfullmakten»), men det er nokså uklart hvor grensene for denne adgangen går.²⁴

Selv om uttalelsene om politiets formål og funksjoner kanskje ikke var så prinsipielle og klare, eller så tydelig preget av naturrettslig tankegods som for eksempel hos Falsen, er det ganske klart at flere av grunnelementene i de tidligere forståelsene av politiets formål, funksjoner og myndighet finnes i ulike former og grader også hos de sentrale forfatterne på andre halvdel av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. De fleste forfatterne anså at politiets område først og fremst er orden og sikkerhet, dets oppgave er fremfor alt å forebygge, avverge og stanse angrep som kan true eller skade den offentlige og private orden og sikkerhet, og myndigheten politet har i denne forbindelse formuleres enten uttrykkelig som ulovfestet eller i vide og vage vendinger.

5. Avslutning

Skiftet i forståelsene av statens formål og funksjoner som fant sted hos forfattere i flere europeiske land før og etter 1800, har vært forstått på ulike måter.

Noen har forstått fokuset på sikkerhet som en reaksjon på 1600- og 1700-tallets forståelser, hvor samfunnets og borgernes velferd skulle stå i sentrum for statens virksomhet. Offentlige myndigheter skulle fremme samfunnets og borgernes velferd gjennom reguleringer, håndheving og

23. Se Castberg, Frede (1938). *Innledning til forvaltningsretten*, Oslo s. 80–81.

24. Andenæs, Johs. (1976). *Statsforfatningen i Norge*, Oslo s. 184.

sanksjonering av normovertredelser. Orienteringen mot sikkerhet kom som en reaksjon på dette vide mandatet; i praksis og teori ble det tatt til orde for å fjerne velferd som hovedmål, og erstatte det med rent negative funksjoner. Fokuset på sikkerhet handlet om statens tilbaketrekning, så si; om fremveksten av former for rettsstatstenkning. Tankene går i retning av Kants utsagn om at en stat som ser sitt formål som samfunnets velferd og borgernes lykke, er et despoti. Det skal overlates til borgerne selv å skape sin lykke.

En annen forståelse har vært lagt til grunn av Michel Foucault og forfattere påvirket av ham.²⁵ Hos disse forfatterne handler ikke skiftet mot sikkerhet først og fremst om rettsstatlige tenkemåter eller at statens og politiets virksomhet innskrenkes til rent negative formål. Det sene 1700-tallets og tidlige 1800-tallets politi ble ifølge disse forfatterne ikke etablert primært for å håndheve noe som var etablert på forhånd, slik som den formelle forfatningen og rettsordningens rettigheter. Dette politiet ble like mye til for å *produsere* – *skape* – sikkerhet. Det handlet om å etablere en offentlig virksomhet som skulle skape sikkerhet for den nye samfunns- og rettsorden og som i denne forbindelse måtte være mer fristilt fra statens rettsorden. Ønskene om å skille justis og politi handlet nok om former for rettssikkerhetstenkning, men også om ønsker om å skape et rom for en effektiv politivirksomhet, ved siden av rettsordningen og forfølgningen av de tradisjonelle sivile og kriminelle rettsbrudd.

Jeg tror at slike Foucault-inspirerte forståelsesmåter kan gi verdifulle impulser til forståelsen av det norske politiets fremvekst på 1800- og 1900-tallet, og de forståelsene av politiets virksomhet og myndighet som ble til i den forbindelse. For flere norske forfattere på første halvdel av 1800-tallet, var statens formål statsforbindelsens og borgernes sikkerhet, og det ble lagt til grunn at dette formålet skulle realiseres gjennom justis og politi.²⁶ Justisen skulle sørge for sikkerhet for staten som rettslig sammenlutning og for borgernes rettsposisjoner, med bistand fra politiet i sakens første fase. Justisens virksomhet skulle være bakoverskuende, i det den skulle forfølge rettsbrudd. Men statens sikkerhet skulle også opprettholdes og fremmes gjennom et sikkerhetspoliti. Sikkerhetspolitiet skulle

25. Se Foucault, Michel (2009). *Security, territory, population: lectures at the College de France 1977–78*, New York: Palgrave/Macmillan og for eksempel Campesi, Giuseppe (2016). *A Genealogy of Public Security: The Theory and History of Modern Police Powers*, New York: Routledge.

26. Min tolkning er særlig påvirket av Campesi (2016), se s. 207 f.

forebygge og forhindre krenkelsers av samfunns- og rettsordenen, i ganske så bokstavelig forstand. Politiet skulle håndtere, fjerne eller minimere risiko og fare. Denne politivirksomheten skulle være regulert og institusjonalisert, men det skulle ikke være en rettslig regulering og institusjonalisering av samme type som den rettslige orden justismyndighetene var en del av og håndhevet.

Med denne forståelsen av sikkerhetspolitiets virksomhet ser man også forståelsene av politiets myndighet på en klarere måte. Når sikkerhetspolitiets formål og funksjon er å avverge og stanse fare og minimere risiko, blir det vanskelig å bringe myndigheten inn under en bestandig rettslig orden. Den lar seg regulere og avgrense negativt, i den forstand at politiet ikke kan gripe inn overfor virksomhet og mennesker som operer i tråd med rettsordenen. Men så lenge politiet ikke krenker statens eller borgernes rett, finnes det et stort og åpent felt hvor det ikke er mulig å på forhånd gi noen uttømmende beskrivelse av hva som vil kunne utgjøre en fare for offentlig eller privat sikkerhet og enda mindre hvordan politiet skal forholde seg til dette. Det må derfor i stor grad bli overlatt til politimyndighetene å finne de mest hensiktsmessige midlene for å forebygge, avverge og stanse faren; altså for å skape sikkerhet og orden.

Anlegges et slikt blikk på norske politiforståelser gjennom 1800-tallet og frem til begynnelsen av 1900-tallet, er det kontinuiteten mer enn diskontinuiteten man blir slått av. Grunnelementene i det tidlige 1800-tallets politiforståelser ble på ulike måter og i ulik grad lagt til grunn også av forfattere på andre halvdel av århundret og helt frem til begynnelsen av 1900-tallet. Slik kom de til å utgjøre en del av de norske juristenes forståelseshorisonter på begynnelsen av 1900-tallet, i møte med forventninger om en lovbundet forvaltningsutøvelse og ved formuleringen av politiets myndighet som håndhevere av statens sikkerhet og orden. De gjorde det mulig å hevde at politiets hovedformål og -funksjon måtte være å forhindre og avverge handlinger som utgjør fare for offentlig sikkerhet, fred og orden, og at dette måtte være en virksomhet hvor politiet ikke trenger noen formell lovhjemmel.