

SENTERVEKTERNES POLISIÆRE FULLMAKTER – GRUNNLAG OG GRENSE

AF TOR-GEIR MYHRER

Summary

Policing in semi-private space such as shopping malls and railway stations etc. is to a large extent carried out by private security companies and not by the police, even though the areas are open to the public. The conduct and discretion of the security officers are regulated by the wish to offer visitors a pleasant environment, in particular conducive to shopping. This creates a risk for discrimination and violation of the fundamental right to liberty of movement for less desirable group of visitors.

*Except from the provision in The Criminal Procedure Act Section 176 on civil arrest and the right to use necessary force, laid down in the Civil Penal Code Section 48, there are no statutory regulations of the security officer's policing powers. The general freedom of action provides the security officer a right to observe, and within limits also to follow individuals. The Personal Information Act, however, will to a large extent prohibit the security company recording their observations and actions. It may also be argued that the patrolling of public areas in shopping malls and railway stations etc by security officers is a "private activity whose purpose it is to maintain public peace and order" and as such is in breach of The Police Act Section 26. Actions such as arrests, seizures and turning people away may be based on consent from the person concerned, but it must be required that the consent is informed and free, and if possible also considered. The ability of under aged individuals to give a valid consent may also be a problem. Even though the shopping mall is privately owned and on private ground, the permission to establish it has been based on the idea that it shall be accessible and open to the public. It might therefore be argued that owners' right to regulate access to the area should be restricted by "an urban right of way" in analogy with the statutory public right of rural way in Norway and Sweden. Only persons showing improper behaviour causing disturbance and danger, should be expelled or for a period of time denied access.**

* Title in English: Policing Powers of Shopping Center Security Guards: Basis and Limitations.

1. Et felt i utvikling

1.1. Problemstillingene

Selv om det i et lengre historisk perspektiv er av forholdsvis ny dato at det offentlige skal sørge for sikkerheten i samfunnet, har det likevel i vår del av verden de siste 100-200 år vært vanlig å se dette som en sentral offentlig oppgave, jf. David H. Bayley og Clifford D. Shearing: *The New Structure of Policing* (National Institute of Justice 2001) side 1. Men selv i denne perioden har det aldri vært slik at oppgaven med å opprettholde ro, orden og sikkerhet bare har vært en oppgave for det offentlige politiet. Kommunale vakter i offentlige parker, stasjonsbetjenter på jernbanestasjonene, vaktmestere på skoler og i boligkomplekser m.v. hadde for noen tiår tilbake dette som et av sine gjøremål, mens disse vaktopp gavene i dag ofte kjøpes fra den private sikkerhetsindustrien, som vaktelskapene er en viktig del av. Det som skal behandles i denne artikkel, er imidlertid noen rettslige spørsmål knyttet til en ny trend hvor det er vaktelskapene og vekterne som i stigende grad ivaretar ”førstelinjesikkerheten” på områder hvor store menneskemengder daglig møtes, og hvor vi tradisjonelt har ansett politiet som ansvarlig.

Siktemålet med denne artikkelen er å se nærmere på hvilke rettslige grenser det er for denne side av vekternes polisiære virke og hvilke ulike rettsgrunnlag myndighetsutøvelsen kan basere seg på. De retts sosiologiske synspunkter på virkningen av og hensiktsmessigheten av vekternes virke, vil i denne fremstilling først og fremst inngå som reelle hensyn i den juridiske drøfting, jf. bl.a. nedenfor i 3. I de senere år har rettslige vurderinger knyttet til vekterbransjen først og fremst vært konsentrert om dens adgang til å bruke fysisk makt mot person. Polisiær virksomhet gjør imidlertid bruk av mange andre virkemidler enn den ytterste form som fysisk makt representerer. Det vil bli foretatt en gjennomgang av grunnlagene og grensene også for disse andre virkemidlene, som identitetskontroll, ransaking / inkvirering, bortvisning og utestengning.

1.2. Oppmerksomheten om vekternes polisiære virksomhet

Spørsmålet om i hvilken grad vaktelskaper og deres vektere kan utføre oppgaver som tradisjonelt har vært oppfattet som politiopp gaver, er ikke nytt. Internasjonalt, kanskje først og fremst i USA, kan man sannsynligvis gå tilbake til begynnelsen av 1950-årene, jf. (Nemeth, 2004) side 12-13. På den nasjonale arena har det i alle fall vært på dagsordenen i en generasjon, jf. NOU 1981:35 Politiets rolle i samfunnet. Del I side 203-214. Deretter har spørsmålet jevnlig dukket opp i offisielle dokumenter. Først i NOU 1984:24 Vaktelskapenes virksomhet og tjenester m.v., som ledet fram til lov om vaktvirksomhet av 13. mai 1988 nr. 29. I denne

innstilling behandles spørsmålet særlig på side 16-28. Spørsmålet ble også forholdsvis bredt drøftet i forarbeidene til politiloven (lov 4. august 1995 nr. 53). I Justisdepartementets utredning, *Utkast til ny lov om politiet med motiver* av april 1991, drøftes spørsmålet i del IV side 306 – 329, og i Ot.prp. 22(1994-95) Om lov om politiet behandles spørsmålet på side 53-54.

Det gikk ikke mer enn syv år fra vedtakelsen av vaktvirksomhetsloven av 1988 før det ble nedsatt et nytt offentlig utvalg med oppgave å revidere den. Vaktvirksomhetslovutvalget av 1995 fremla sin innstilling i april 1997, og behandler grensedragningen mot politiets oppgaver på side 131-152. Revisjonsvirksomheten ledet til at det ved Ot.prp. nr. 54 (1999-2000) ble foreslått en helt ny lov, nemlig den gjeldende lov om vaktvirksomhet 5. januar 2001 nr. 1. Grensen mellom politiets og vaktsekskapenes oppgaver drøftes i proposisjonen side 38-41. Også Storingmeldingen om Politiets rolle og oppgaver (St.meld. nr. 42(2004-2005) er innom spørsmålet på side 94-95. Heller ikke nå gikk det mer enn syv år før det ble nedsatt et utvalg til å se nærmere på den nye loven. Justisdepartementet nedsatte i oktober 2007 en arbeidsgruppe bestående av representanter fra politiet og sikkerhetsindustrien til å se på loven, og som avga sin rapport "Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer" i juni 2008. Om grensedragningen mot politiets virksomhet nøyer arbeidsgruppen seg med å vise til utvalgsinnstillingen fra 1997, jf. side 25. Nedsettelsen av arbeidsgruppen var foranlediget av oppslag i media om dårlig kontroll med vekterbransjen, herunder vekternes bruk av makt. Vekterbransjens bruk av maktmidler og kontroll med denne side av virksomheten, er derfor sentralt i rapporten. Arbeidsgruppen hadde til bruk i sitt arbeid gitt politimester Rolf B. Wegner i oppdrag å skrive en betenkning om spørsmålet, jf. Rolf B. Wegner: *Vekternes bruk av fysisk makt mot person* (Betenkning av 9. mai 2008), se også Lov og Rett 2009 side 84 flg.

Den (retts)-vitenskapelige behandling av vekternes politisære virksomhet har ikke vært like omfattende som de offentlige utredninger. Den største produksjonen har kommet innenfor det kriminologiske og retts sosiologiske feltet.

Mette Irmgard Snertingdal : *Vekternes arbeidshverdag*: Et spenningsfelt av kryssende forventninger (K-serien nr 1/2005 Institutt for kriminologi og retts sosiologi, UiO) (Snertingdal, 2005) er en revidert utgave av sluttrapporten i forskningsprosjektet "Vekternes arbeidshverdag". Heidi Mork Lomells bok *Selektive overblikk. En studie i videoovervåkingspraksis*. (Universitetsforlaget, Oslo 2007) (Lomell, 2007) er en publisering av hennes doktoravhandling. En forkortet versjon av utvalgte emner fra avhandlingen er også publisert under tittelen "Videoovervåking – ulike logikker mellom private og politiet" i rapporten fra Politihøgskolens forskningskonferanse 2007: Gundhus, Larsson og Myhrer (red): *Polisier virksomhet: Hva er det – hvem gjør det?*(Gundhus, Larsson, &

Myhrer) Om den rettslige side av vektervirksomheten skrev Marco Lilli: Private Vaktelskaper, som avhandling til juridisk embetseksamen ved Universitetet i Bergen i 1989, jf. Det juridiske fakultets skriftserie nr. 27 (UiB)(Lilli, 1990), men det har jo ”rent atskillig vann i havet” siden da. Temaet behandles også i Auglend, Mæland og Røsandhaug: Politirett (Gyldendal Akademiske 2. utg. 2004)(Auglend, Mæland, & Røsandhaug, 2004) i kapittel 23 om privat rettshåndheving. Ovenfor er nevnt Wegners utredning og artikkel om ”Vekteres bruk av fysisk makt mot person”¹.

1.3. Veksten av vekterbransjen

Gjennom de mange offentlige utredninger om vekterbransjen er det innhentet og publisert tall om virksomhetens størrelse og vekst. Tallene nedenfor er hentet fra utredningen fra 1984, 1997 og 2008. På begynnelsen av 1980-tallet la man til grunn at det var ca. 50 vaktelskaper med til sammen ca 2.800 vektere og med en omsetning på 270 millioner kroner etter datidens kroneverdi (NOU 1984.24 side 18-20). Midt på 1990-tallet (1995) er tallene økt til 202 foretak med ca. 4.800 ansatte og med en omsetning på 1 milliard. (Vaktvirksomhetsutvalgets innstilling side 24-25). I 2007 er de tilsvarende tallene 210 vekterforetak med ca. 12.000 vektere og med en omsetning på 6 milliarder kroner. Til sammenlikning utgjorde antall ansatte i politiet i 2007 12148, men ”bare” 7616 av disse var politiutdannet personell, jf. Politidirektoratets rapport ”Politiet mot 2020” (*Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet*, 2008) side 35, Tabell 5.4. Selv om antallet vektere i dag klart overstiger antall polititjenestepersoner, er det grunn til å minne om at forholdstallet mellom polisiære tjenester i og utenfor politiet, ikke har endret seg like mye som forholdstallet mellom polititjenestepersoner og vektere.² Som nevnt innledningsvis er oppgaver som før ble ivaretatt at kommunalt ansatte vakter, vaktmestere og stasjonsbetjener, i stor grad satt ut til et vekterforetak. Det må også tas i betraktning at et ikke utbetydelig antall av vekterne utfører oppgaver som aldri har vært politioppgaver, som for eksempel brann- og innbruddsvakt for næringsbygg, resepsjonstjeneste eller betjening av bomstasjoner.

Men selv med disse reservasjoner er det ikke tvilsomt at en bransje som er firedoblet i løpet av de siste 25 år, i dag i betydelig utstrekning utfører polisiære oppgaver knyttet til ro, orden og sikkerhet i det offentlige rom. Dette har sannsynligvis én hovedårsak, nemlig at behovet for slike tjenester har vært større enn det politiet har hatt mulighet og vilje til å tilby. Når etterspørselen etter slike polisiære tjenester har økt, har det i alle fall sammenheng med fire utviklingstrekk:

¹ I følge en artikkel på hjemmesiden til Næringslivets Hovedorganisasjon – Service (www.nhoservice.no) 8. juli 2011 bør en ikke telle antall vektere, men antall vekterårsverk som bare utgjør 5.800.

Urbaniseringen har ledet til at en vesentlig større del av befolkningen i sitt daglige liv stort sett bare møter ”fremmede” som de ikke stoler på eller har tillit til. Den manglende sosiale kontroll erstattes med en formalisert vokterkontroll.

Sammen med urbaniseringen har en også hatt en *kriminalitetsutvikling* som i alle fall et stykke på vei har underbygget den utrygghetsfølelse som følger med at man ikke kjenner de mennesker man omgås. I tillegg til at kriminaliteten har økt, påvirkes også trygghetsfølelsen av at man i det moderne mediasamfunn også får høre om alt som skjer. Av en spørreundersøkelse gjennomført som del av forskningsprosjektet ”Trygghet i det offentlige rom” (PHS-Forskning 2010: 7) fremgår det at oppsalg i pressen er den klart største kilden til folks følelse av utrygghet. Mer en 60% angir dette som kilde, mens egne og bekjentes erfaring med truende hendelser bare oppgis av henholdsvis 16% og 19%.

Som det tredje utviklingstrekk er det naturlig å peke på fremveksten og økningen i antall store *kjøpesentre*. Mens man på handletur for en generasjon tilbake stort sett gikk gatelangs og gjorde avstikkere til de forretninger hvor man hadde ærend, må man i dag først oppsøke et kjøpesenter og fra dets innvendige gater besøke de aktuelle forretninger. Mens handlegatene i bysentrumet var (og er) en naturlig del av politiets patruljeområde, er de innvendige gater i kjøpesentrene av en eller annen grunn ikke blitt ansett for et område som politiet jevnlig bør patruljere, jf. nedenfor i 2.2.

Det fjerde utviklingstrekket er tendensen virksomheter har til å *sette ut til andre* ulike støttefunksjoner. Fremfor å ha egen vaktmester og oppsynsmann som kanskje ikke kan sysselsettes i full stilling, søker virksomhetene å gjøre driften så strømlinjeformet og kostnadseffektiv som mulig ved å kjøpe slike tjenester av virksomheter som har det som primærfunksjon. Der mange virksomheter av samme slag er samlet på et begrenset område, slik tilfellet er med kjøpesentre, ligger det særlig godt til rette for dette.

Lomell (Gundhus, et al.) side 62 fremholder: ”Sosiale møteplasser har flyttet fra offentlig eide og kontrollerte gater og torg inn i privateide kjøpesentre (...). Kjøpesentrene er det moderne torget. En stadig større del av byen og byens sosiale liv foregår på kjøpesentre (...).”²² Er Lomells beskrivelse dekkende, og jeg tror den er det, er det ikke uten betenkeligheter at det er vektere som har ”førstelinjensvaret” for ro, orden og sikkerhet på disse steder, og at politiet først dukker opp når det inntreffer noe som vekterne ikke rår med eller har kompetanse til å håndtere. Tar man i betraktning at vekterne i stor grad også fører oppsyn med de store sentrale trafikkstasjoner for buss, T-bane eller tog, (som for øvrig ofte er kombinert med et kjøpesenter), kan det med en viss rett hevdes at det er vekterne som i første linje har ansvaret for å ivareta ro, orden og sikkerhet på de områder hvor store menneskemengder daglig møtes!

2. Inndelinger og avgrensninger

Det er flere kriterier som kan benyttes for å beskrive vekternes myndighet. Jeg skal i dette kapitlet gjøre rede for tre slike kriterier; virksomhetens art, tjenesteområdets karakter og myndighetsgrunnlaget. Avslutningsvis behandles hvordan disse kriterier benyttes ved avgrensningen av artikkelens tema.

2.1. Typer av vektervirksomhet

Vaktselskapene tilbyr ulike former for vektertjenester, jf. Arbeidsgrupperapporten fra 2008 side 13-21. Disse kan deles inn på ulike måter, og Arbeidsgrupperapporten foretar for sitt formål en hovedinndeling i stasjonære og mobile tjenester. For mitt formål finner jeg det hensiktsmessig å dele tjenestene inn etter hva som er det primære innhold i oppdraget. Det leder til en firedeling:

(1) I den første gruppen er vekteroppdragets primære funksjon å foreta *tyveri- og brannkontroll* på avgrensede og til dels avlukkede områder. Det kan være kontroll med forretnings- eller industrilokaler på kvelds- og nattetid, eller kontroll med at ansatte og/eller kunder ikke stjeler fra oppdragsgiveren i arbeids- eller åpningstid.

(2) I den andre gruppen består oppdraget i å føre *kontroll* med hvem som får *adgang* til et bestemt område. Denne type oppdrag spenner fra sikkerhetskontroll på flyplasser, havner eller oljeinstallasjoner, tjeneste ved bomstasjoner, adgangskontroll på utsteder og arrangementer, parkeringsvakt, og til ren resepsjonstjeneste.

(3) Verditransporter og livvaktjenester er den tredje gruppen, og hvor fellesnevneren for oppdraget er å *sikre et objekt* som antas å være særlig utsatt for angrep og som forflytter seg i det offentlige rom.

(4) Den fjerde gruppen vektertjenester består først og fremst i å *overvåke, kontrollere og atferdsregulere en større menneskemengde i det offentlige rom*. Det kan være områder hvor mennesker jevnlig samles som kjøpesentre, avgrensede gågater, trafikkstasjoner og boligområder. I denne gruppen faller også kontroll på store utdanningsinstitusjoner som universiteter og høyskoler hvor adgangen til områder er fri for alle. Til gruppen hører også kontroll på steder hvor mennesker samles mer sporadisk, som for eksempel i fornøylesparker, på badeplasser, på konsertområder og idrettsarenaer.

2.2. Karakteristika knyttet til området hvor virksomheten utøves

En kan også dele vektervirksomheten inn etter karakteristika knyttet til det området hvor den blir utøvd. Også her er det fire kriterier som skiller seg ut.

(1) Det ene vil være *eiendomsretten* til området: Er det privat eid eller det statlig eller kommunal grunn. Når dette er en interessant sontring, er det først og fremst fordi en del av grunnlaget for vekterens politiare fullmakter avledes fra de be-føvelser som tilkommer den som er eier av området. Først og frem gjelder dette

bestemmelser om hvem som skal gis anledning til å oppholde seg på området, jf. nærmere nedenfor i 2.3 og 7.

(2) Det andre sentrale kriteriet knyttet til området virksomheten utøves, er om det i utgangspunktet er *åpent for allmennheten*, om det er stengt eller adgangen er begrenset til personer som fyller nærmere angitte kriterier.

(3) Fra et rettslig synspunkt er det imidlertid, slik jeg ser det, et tredje kriterium som er av størst interesse, nemlig spørsmålet om vektervirksomheten utøves på et område som kan karakteriseres som et *offentlig sted*.³ Dette vil i større grad henge sammen med om området er åpent for allmennheten, og i mindre grad med hvem som har eiendomsretten. I teorien, jf. først og fremst Auglend side 910-911 (Auglend, et al., 2004), synes det likevel å bli lagt mer vekt på eiendomsretten til grunnen, enn på om området er åpent for allmennheten. Det fremholdes her at vekterne bør ha anledning til å utøve vakthold på kjøpesentrene og som en sentral del av begrunnelsen anføres at ”Det er her tale om privat eiendom hvor rettighetshaverne bør ha anledning til å engasjere vektere til å forestå vaktholdet.” Og når forfatterne er kritiske til at vektere utfører vakthold i gågater legges det bl.a. vekt på at ”Gågater er offentlig eiendom åpen for alminnelig ferdsel, og utgjør som regel bare en begrenset del av en ellers beferdet gate og representerer slik en del av det ordinære trafikkbildet.” Det vises deretter til Karl Johans gate i Oslo og Torgalmenningen i Bergen som typiske eksempler. Jeg kan imidlertid vanskelig se at privat eiendomsrett bør tillegges så stor betydning at privat politisær virksomhet av vektere må aksepteres på det ene området, men ikke på det andre. Det er vanskelig å se hvorfor man bør akseptere en annen politisær virksomhet fra vektere på uteområdene på den privateide Aker Bygge i Oslo, enn det vi vil akseptere på den umiddelbart tilstøtende offentlig eide Rådhusplassen, jf. Lomell (Gundhus, et al.) side 61-62. Begge områder er like ”offentlige” og ingen - uten relevant kartmateriale fra Plan- og bygningsetaten - vil være i stand til å avgjøre når man forlater den offentlige grunnen og beveger seg inn på den privat eide. Når eiendomsretten til grunnen synes å bli tillagt så stor vekt, kan det ha sammenheng med at privat eid grunn (ubevisst) ansees synonymt med ”privat grunn”, jf. politiinstruksen⁴ § 8-7 som regulerer under hvilke vilkår politiet har adgang til å gå inn på ”privat grunn”. Begrepet ”privat grunn” brukes her i motsetning til ”offentlig sted”, jf. instruksens §§ 8-2, 8-3 og 8-5, og sier derfor først og fremst noe om hvorvidt allmennheten har tilgang til området eller ikke, og ikke noe om hvem som har eiendomsretten til grunnen, jf. forutsetningsvis politiinstruksen § 8-2, tredje ledd. I motivene til politiinstruksen⁵ er det ikke foretatt noen nærmere drøfting av de relevante karakteristika ved begrepene ”offentlig sted” og ”privat grunn”, jf. utredningens side 213-223.

(4) Det siste kriteriet er om vekterområdet er *inne eller ute*. I utgangspunktet er det åpenbart slik at det ikke er politiets oppgave å kontrollere og regulere den

virksomhet som skjer innendørs. Tvert imot er det ansett som en grunnleggende rettighet at politiet ikke uten eiers samtykke eller med klar hjemmel i lov kan ta seg inn i private hus eller på privat eiendom, jf. Grunnloven § 102, EMK art. 8 og politiinstruksen §§ 8-7 og 8-8. Det trenger imidlertid ingen nærmere begrunnelse at det eneste rommene i et privathus eller kontorene i et forretningsbygg, og fellesarealene i et kjøpesenter har tilfelles, er at det er tak over dem. Denne bygningsmessige fellesnevner kan imidlertid ikke ha som konsekvens at det rettslige grunnlag for hvem som bør ha primæransvaret for orden og sikkerhet på området, også skal være det samme. Helt åpenbart må dette være når man rett og slett bygger tak over en eksisterende gate, som "Glasshuset" i Bodø. Men det er også vanskelig å forstå at det skal øve innflytelse på den polisiære ansvarsplassering at næringseiendommene "vrenses". Før hadde eiendommene fronten mot gaten, og kunder gikk inn i forretningene via dør til gaten. Det verken var eller er tvilsomt at det er politiet som har ansvaret for ro, orden og sikkerhet i bygatene. En del kjøpesentre har oppstått på den måten at områdets forretninger nå vender bakveggen mot gaten, mens inngangene er rettet mot det overbygde fellesarealet i kjøpesentret. Men selv om man ikke kan vise til noen slik tilblivelseshistorie som nevnt foran, er det vanskelig å finne et holdbart grunnlag for at det er vektere og ikke politiet som skal ha det primære polisiære ansvar for orden og sikkerhet på et stort kjøpesenter. Sandvika storsenter rett utenfor Oslo kan tjene som et godt eksempel. Reelt sett er det ikke annet enn ca en kilometer lang innvending handlegate med forretninger, supplert med flere store parkeringsarealer. Selv om jeg ikke har foretatt noen optelling, vil jeg anslå at mer $\frac{3}{4}$ av forretningene i tettstedet Sandvika befinner seg i sentret. Følgelig vil også hovedtyngden av befolkningen i området som er på handletur, oppholde seg der. Det er vanskelig å forstå at politiet kan fylle sin alminnelige verneoppgave i politiinstruksen § 8-1, første ledd om at

"[p]olitiet skal forebygge forstyrrelser av den alminnelige orden og fred, og om nødvendig sørge for at denne blir gjenopprettet, og videre hindre uberettigede krenkelser av den enkeltes person og frihet. Det skal også gripes inn mot beskadigelse av offentlig eller privat eiendom, samt mot urenslighet og uanstendig opptreden på offentlig sted"

dersom områder av denne karakter defineres ut av politiets alminnelig patruljeområde, men overlates til vekterne som bare tilkaller politiet når de mener det er behov.

2.3. Myndighetsgrunnlagene

Det er også mulig å dele vekternes polisiære virksomhet inn etter hvilket myndighetsgrunnlag den baserer seg på. Også her faller det naturlig å foreta en firedeling.

(1) Som det første myndighetsgrunnlag er det naturlig å nevne *den alminneli-*

ge *handlefrihet* i kombinasjon med det en kan kalle sosial makt, jf. særlig Mark Bentton: Security Officers and Policing side 9-16. Med den alminnelige handlefrihet siktes her til den rett alle og enhver har til å oppholde seg i det offentlige rom og observere hva som foregår der, eventuelt også gjøre seg noen notater om hva som er iaktatt, og eventuelt også på en dannet måte å henvende seg til andre personer som oppholder seg der. I utgangspunktet må disse rettigheter også tilkomme vekterne, jf. dog i avsnitt 5 om forholdet til politimonopolet i politiloven ⁶ § 26. Med sosial makt siktes til de muligheter vekterne har til å øve innflytelse på publikums atferd og handling, men som ikke har sitt grunnlag i en lovbestemmelse slik tilfellet er med pågripelsesadgangen i straffeprosessloven⁷ § 176, 1. ledd, 2.pkt., jf. 8.2 nedenfor. Den sosiale makten kan ha ulike grunnlag. Noen vil rette seg etter vekternes anmodninger eller pålegg på grunn av den autoritet som følger av vekternes stilling og uniform. Språkbruken og måten de henvender seg til andre på, kan også få personer til å etterkomme vekternes ønsker. Det være seg enten de henvender seg i en myndig og befalende måte, eller velger en overtalende tilnærming slik at personen ”samtykker”. En kombinasjon av en tilsynelatende selvsikker og på sitt område, kunnskapsrik vektor, og et publikum som er uvitende eller usikker på hva som er vekternes fullmakter, representerer også et grunnlag for sosial makt. Ofte er dette også kombinert med at mange frykter at de ved å nekte å etterkomme vekternes anmodninger vil opptre ”skyldig”, eller at manglende etterlevelse av anmodninger eller pålegg, vil trekke negative konsekvenser med seg. I den grad rettsordenen anerkjenner at vekterne har en særlig beskyttelse, kan det innebære at publikum også etterkommer selv helt urimelig pålegg, for eksempel om å forlate kjøpesentret fordi man frykter å bli straffet hvis man setter seg fysisk til motverge. Som jeg kommer tilbake til nedenfor i 5, kan denne sosiale maktposisjon gjøre at vekternes opptreden i det offentlige rom, vurdert i forhold til politimonopolet i politiloven § 26, blir noe mer og noe annet enn når privatpersoner gjør tilsvarende bruk av den alminnelige handlefrihet.

(2) Det andre myndighetsgrunnlaget er *samtykke*. Ofte er det en glidende overgang fra anvendelse av den alminnelige handlefrihet og av den sosiale makt, til der den vekteren henvender seg til, samtykker til det som ønskes. De sentrale spørsmål i forhold til samtykket vil være hvem kan samtykke (særlig mindreårige), hva det kan samtykkes til og hvilke krav må stilles til det samtykke som vekteren bygger sin beslutning på, jf. avsnitt 6 nedenfor.

(3) Den beslutnings- og styringsrett som følger med *eiendomsretten* utgjør det tredje myndighetsgrunnlag som vekterne kan basere sine beslutninger på. På grunn av den særegne norske (og svenske) ordning med allemannsrett, er vi i Norge ikke så fortrolig med at grunneieren legger begrensninger på ferdsel og opphold på eiendommen, jf. Aage Falkanger og Aage Thor Falkanger: Tingsrett (6 utgave,

2007 Universitetsforlaget) side 409 flg. Går man derimot til England, er rettsstilling nærmest den motsatte; eieren har langt på vei en uinnskrenket rett til å treffe beslutning om hvem som kan oppholde seg på eiendommen og hva de tillates å foreta seg. For eiendomsretten som myndighetsgrunnlag for vekterne blir det sentrale spørsmål hvilke begrensninger som gjøres som følge av at den privat eide grunnen etter sin art og offentlige tillatelser er ment for til bruk for allmennheten og har karakter av offentlig sted. Kan vi tvert i mot legge til grunn at det eksisterer en urban allemannsrett, jf. nedenfor i 7?

(4) Det siste grunnlaget for vekternes polisiære myndighetsutøvelse er særskilte *lovbestemmelser*. Sentralt her er pågripelsesbestemmelsen i straffeprosessloven § 176, 1.ledd, 2. pkt., reglene om nødverge i straffeloven 1902 § 48 og ny straffelov 2005 §18, samt selvtaktsbestemmelsen i ny straffelov 2005 § 19. Det er i dette underpunkt også grunn til å drøfte om vekterne har en særlig strafferettslig beskyttelse, jf. ny straffelov § 77 bokstav h. I så fall kan en slik beskyttelse et stykke på vei gi publikum en følelse av å ha en lydighetsplikt overfor vekteren, fordi det kan begrense de midler som han eller hun tør benytte for å motsette seg vekternes befalinger, jf. nedenfor i 8.

2.4. Avgrensning og videre disposisjon

I forhold til de inndelinger som er gjort foran, vil denne artikkel handle om vektere som overvåker, kontrollerer og atferdsregulerer en større menneskemengde i det offentlige rom, med hovedvekt på sentervektene og vektere på avgrensede handleområder (gågater mv.), jf. 2.1 foran. Når det gjelder karakteristika for området, er det avgjørende for mitt tema om området er åpent for allmennheten når det benyttes til sitt formål, uavhengig av om det er offentlig eller privat eid, jf. 2.2 foran. Alle de fire myndighetsgrunnlagene for vekternes virksomhet vil bli behandlet, jf. 2.3. ovenfor, og dette er også det parameter som er styrende for disposisjonen.

Jeg behandler først - avsnitt 3 - noen grunnleggende hensyn som utgjør et bakteppe for drøftelsen av myndighetsgrunnlagene. Deretter gjør jeg nærmere rede for hva som i denne artikkel menes med ”polisiære fullmakter”, jf. 4. Deretter drøftes fortløpende hvilke polisiære fullmakter de fire myndighetsgrunnlagene kan antas å hjemle, jfr. 5 – 8. Artikkelen avsluttes med en vurdering av hvordan behovet for polisiære tjenester i det offentlige rom bør dekkes i fremtiden: Skal vi forsette som nå eller bør vekterne gis større myndighet for eksempel i form av begrenset politimyndighet og komme under sterkere kontroll av politiet. En tredje mulighet er å gjøre som i England å etablere en politistyrke ved siden av den ordinære - Police Community Support Officer (PCSO) - som bl.a. kan styrke politiets mulighet for å overvåke, kontrollere og ikke minst ha nær kontakt med publikum i det offentlige rom, jf. avsnitt 9.

3. Noen grunnleggende hensyn

3.1. Hvilke interesser er det vekterne primært skal fremme?

Forskningsrapporten til I.M. Snertingsdal om *Vekterens arbeidshverdag* side 65-116 viser at det er en lang rekke interesser og hensyn som ulike aktører forventer at vekterne skal ivareta. Det er derfor viktig å understreke at fremstillingen her blir grovkornet og konsentrert om de overordnede interesser som styrer virksomheten. Når det er interessant å se nærmere på spørsmålet, er det blant annet for å synliggjøre hvordan de interesser som styrer vektervirksomheten, skiller seg både fra politiets tjenesteutøvelse på den ene side, og de næringsdrivendes egenkontroll på den annen.

Det følger av politiloven § 2 nr. 1 at politiet skal ”verne all lovlig virksomhet”. Det kan innebære en polisiær innsats settes inn med det formål å sørge for at en næringsvirksomhet får anledning til å tjene penger. Det er for eksempel tilfellet når politiet fjerner pelsdyr demonstranter som blokkerer inngangen til en pelsforretning. Men denne polisiære innsats må tilbys all næringsvirksomhet som er utsatt for det samme og uavhengig av hvem som står for blokaden. Disse krav til politiets innsats sammenfattes gjerne i et krav om at politiet må opptre objektivt, noe som først og fremst består i at politiets innsats skal være basert på likebehandling og må være saklig begrunnet, jf. Auglend m.fl.: *Politirett* side 105-107 og 419-420. En kan uttrykke det slik at politiet skal verne (beskytte) virksomheten, men ikke fremme den. Av dette følger også at politiet ikke kan gripe inn mot atferd som riktignok influerer på næringsvirksomheten, men ikke representerer noe rettsstridig angrep på den. Å drive detaljomsetning i et byområde hvor det slitne rusmiljøet og de prostituerte oppholder seg, virker åpenbart hemmende på omsetningen, men politiets bistand kan ikke forventes før dette klientellet gjør noe staffbart eller representerer et ordensproblem.

Som nevnt innledningsvis skyldes økningen i vekterbransjen også at den har overtatt en god del av egenvaktholdet. Slikt egenvakthold er økonomisk motivert. Dels skal det beskytte de verdier som finnes på området. I tilknytning til næringsvirksomhet skal egenvaktholdet først og fremst hindre butiktyverier, men også sørge for et miljø i forretningen som bidrar til å øke omsetningen. Kundene må sikres en opplevelse som gjør at de ønsker å komme igjen. Når en av de ansatte i en dagligvareforretning i Oslo bare slipper inn elevene fra en nærliggende skole i mindre puljer, når de strømmer til butikken i storefri, er det for å ivareta begge disse hensyn. Et lokale ”oversvømt” av ungdomsskoleelever vil nok øke muligheten for nasking, og vil dessuten virke sjenerende, og kanskje også litt truende, for de vesentlig eldre kundene som gjerne handler på denne tiden. Dette egenvaktholdet krever imidlertid ballanserte avveininger. Ungdomsskoleelevene

representerer også en verdifull kundegruppe som legger igjen penger på et tidspunkt hvor kundetilstrømmingen ellers er lav. Men også i forhold til andre kunder og forbipasserende er det viktig at den som står for vaktholdet, ikke opptrer brysk, uvennlig eller urimelig. Han eller hun står der i forretningens antrekk, og atferden kan derfor påvirke forretningens omdømme temmelig direkte.

Vektere som er engasjert til vakthold i kjøpesentra og handleområder vil delvis ivareta andre interesser enn egenvaktholdet, og klart fremme andre interesser enn politiet. Sentervektoren skal selvsagt beskytte verdiene i sentret og sørge for et miljø som gjør at sentret tiltrekker seg og beholder flest mulig kjøpesterke kunder. Men siden handlesentrene hvor vekterne opererer består av en rekke virksomheter, er det jo ikke gitt at personer eller grupperinger som er uønsket hos en virksomhet, også er det i annen. Større ungdomsgrupper som kan øke risikoen for nasking i en selvbetjent virksomhet og derfor ikke ønsket der, er kanskje en velkommen kundegruppe i hamburgerrestauranten. Det er derfor en risiko for at vekterne vil regulere, kontrollere og eventuelt også utelukke personer eller persongrupper basert på summen av hvem de enkelte virksomheter anser som mindre ønsket. Dette kan bli en ganske grov sortering. Den gjennomføres av vekterne gjerne ved senterets inngang, og vil derfor i liten grad påvirke den enkelte næringsdrivendes omdømme.

Men i tillegg til at vekterne skal ivareta de økonomiske interesser til virksomhetene, skal de også ivareta de økonomiske interesser til sin egen arbeidsgiver, vaktelskapet. Meget enkelt fremstilt består den i at vekterne yter en tjeneste som gjør at oppdragsviere vil velge det aktuelle vaktelskap fremfor et annet, eller fremfor å organisere eget vakthold. I hvilken retning dette vil påvirke vekternes virke, avhenger av hva som er vaktelskapets holdning og avtale med de enkelte oppdragsgivere. Når næringsdrivende i et senter eller forretningsområde engasjerer et vaktelskap, er det som regel for at de skal bidra til å holde ro, orden og sikkerhet i området. Jo mer oppdragsgiverfokusert vektelskapet er, jf. Snertingdal side 72, dess større er risikoen for at vekterne ”på gulvet” føler en forventning om å regulere adgangen til området eller å gripe inn i uønskede situasjoner, selv om hjemmelsgrunnlaget for det er tvilsomt, jf. nedenfor i 5-8.

Jeg har foran i 2.2 redegjort for at fellesarealene i de privateide handleområder eller kjøpesentrene, hva enten de er ute eller inne, er å anse som offentlig sted fordi de etter sitt formål er åpen for og ønsker å tiltrekke seg allmennheten. I mange tilfeller utgjør de den naturlige møteplassen i det offentlige rom; det moderne torg eller markeds plass. Når den primære kontrollen av disse områder overlates til vekterne, vil kontrollen først og fremst være basert på dobbelt sett av økonomiske interesser, nemlig oppdragsgivernes og vaktelskapenes. Det er derfor dekkende når Lomell i Gundhus et al side 62, fremholder at ”de privateide offentlige områdene kontrolleres med et annet normgrunnlag og et annet formål enn tradisjonell politi-

virksomhet”. Når formålet er å fremme privat næringsvirksomhet ligger det i dette en fare for at personer eller grupperinger som i dette perspektiv er lite ”verdifulle” eller direkte uønsket, kan bli nektet adgang til eller bli gjenstand for usaklig eller uproporsjonal kontroll på (privateid) offentlig sted. Bortsett fra den innlysende verdien det har for den enkelte å ha adgang til områder hvor andre mennesker ferdes og møtes, er det også juridiske grunner til at en slik utvikling ikke er uproblematisk, jf. 3.2 – 3.4 nedenfor.

3.2. Sentrenes monopolsituasjon og kontraheringsplikten

Det ligger i sentrenes oppgave at kundene må finne det meste av det de trenger i det daglige der. Og siden kostnadene med å ha flere utsalgssteder i samme område er betydelig, vil de som er etablert i sentret normalt ikke være å finne utenfor. De som ikke er etablert i handlesentret kan dessuten oppleve av kundegrunnlaget i den gamle handlegaten blir for lite til å overleve. Rent faktisk vil derfor senterene etter en tid få en monopolsituasjon. Nekter vekterne en person adgang til sentret, blir virkning at vedkommende avskjæres fra visse tilbud. Hvor skadelig dette er, avhenger selvsagt av hvilke tilbud som bare befinner seg innenfor senterets område. Det er forholdsvis sjelden at den eneste eller alle dagligvareforretninger er etablert på et og samme senter. Derimot synes klesforretninger å ha en tendens til nettopp å gjøre det. Er man uvelkommen på senteret, kan supplering av garderoben bli en utfordrende oppgave. Det er heller ikke upraktisk at stedets eneste (åpne) apotek eller bank er lokalisert i senteret, og da er det lett å se at skadevirkningene kan være betydelige. Siden vekterne i disse tilfeller opptrer på vegne av sammenslutningen av forretningene i sentret, kan en praksis som (over lengre tid) utelukker personer eller grupper av personer fra sentrets tilbud i alle fall begynne ”å skøyte på tynn is” i forhold til det ulovfestede kontraktsrettslige prinsipp kontraheringsplikt. Se Geir Woxholth,; Innledning til kontraktsretten⁸:

Foran er det nevnt at en del av kontraktsfriheten er friheten til å unnlate å inngå kontrakter. Kontraktsfriheten får på denne måten også en negativ side. Heller ikke denne siden av kontraktsfriheten har ubetinget gyldighet i dag. I en del forhold foreligger det uskrevne - og mer sjeldent skrevne - regler som pålegger den ene part en plikt til å inngå en kontrakt når den annen ønsker det. Kontraheringsplikt foreligger i første rekke for den som har en faktisk eller rettslig monopolstilling, f. eks bygdens eneste landhandel, Posten, Vinmonopolet eller NSB. Det samme kan være tilfellet når det er knapphet på varer og tjenester, f.eks i krisetider, der det ofte utferdiges skrevne regler om kontraheringsplikt.

Se også Erik Boe: *Forholdet mellom privatrett og offentlig rett – Nye Tendenser i Rettsliv og rettsteori*⁹:

”Parallele regeldannelser har også funnet sted. Reglene om kontraherings-

plikt er et eksempel på det. Forretningsdrivende kan ikke nekte å kjøpe av leverandører eller å selge til kunder som butikkeieren misliker, og medkontrahenter må i stor utstrekning behandles likt. Den slags prinsipper, som følger både av konkurranseloven § 3-10 og av ulovfestede kontraktsrettslige prinsipper, er motstykker til ikke-diskrimineringsprinsippet i offentlig rett.”¹⁰

I en del tilfeller er kjøpesentre etablert i tilknytning til trafikkstasjoner som bussterminaler eller tog eller T-bane stasjoner. I slike tilfeller kan en avvising fra sentrets område eller en varig og uforholdsmessig kontroll ha betydelige skadevirkninger for den eller de som rammes.

3.3. Sikring av grunnleggende rettigheter

Når offentlige myndigheter foretar inngrep overfor personer, krever Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. november 1950 (EMK), jf. Menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30, at dette skjer på en slik måte at visse grunnleggende rettigheter ivaretas. Det settes visse absolutte skranke for hva inngrepene kan gå ut på (jf. EMK art. 3 om tortur, inhuman og nedverdiggende behandling), men først og fremst stilles det krav til inngrepets lovgrunnlag, hvilke formål som kan fremmes ved inngrepet, og om inngrepet var nødvendig og forholdsmessighet for formålet.

USA har både i lengre tid og mer omfattende enn i Norge, hatt en situasjon hvor ”public and private policing” har operert side om side. Det har der vært en omfattende og langvarig rettslig diskusjon om hvorvidt de konstitusjonelle garantier også kommer til anvendelse når det er personer og selskaper i den private sikkerhetsindustrien som står for inngrepet¹¹. Konklusjonen så langt er at garantiene i grunnloven ikke kommer til anvendelse når den private sikkerhetsindustrien foretar inngrep på egne vegne. Det samme har også blitt utfallet hvor inngrepet skjer i forståelse med det offentlige politiet, eller hvor for eksempel bevismaterialet skal benyttes i en offentlig straffeforfølgning. Først når det offentlige politiet direkte har deltatt i planleggingen eller gjennomføringen av inngrepet som utføres av det private selskapets ansatte, har amerikanske domstoler akseptert at de konstitusjonelle garantier kommer til anvendelse. Begrunnelsen synes da i alle fall delvis å være at det offentlige politiet ellers kunne komme utenom de konstitusjonelle begrensninger ved å engasjere den private sikkerhetsindustri til å foreta inngrepene.

Vil situasjonen være den samme i Norge (og Europa)? Både EMK art. 1 og Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP) art 2, er begge gjennom menneskerettsloven §§ 2 og 3 inkorporert i norsk rett med forrang foran norsk lov ved motstrid. Begge konvensjoner krever av Staten at den ”skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og

friheter” som følger av konvensjonene. For uten at lovgivningen, forvaltningen og rettsapparatet må være innrettet slik at det sikrer at statens egne organer og ansatte ikke krenker rettighetene, ”kan det også foreligge en plikt til å innrette lovgivningen slik at den beskytter mot privates krenkelse av andres menneskerettigheter”, jf. NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter side 89 sp. I. Denne ”tredjepartsvirkning”¹², av sikringsplikten vil trolig få betydning for hvordan man anvender de ulike rettsgrunnlag som vekternes polisiære myndighetsutøvelse baseres på. Skulle en domstol få seg forelagt et spørsmål om vekternes tjenesteutførelse har krenket borgernes grunnleggende rettigheter, er det, som det sies i NOU 1993:18 side 90 sp. II, ”... nærliggende å ta som utgangspunkt at domstolene, som et av statsorganene, i slike tilfeller har plikt til å sørge for at det ikke skjer krenkelse av konvensjonen, så fremt det kan skje uten at krenkerens [i vårt tilfelle vekterens] menneskerettigheter tilsidesettes.”

Hvor langt tredjepartsvirkningen av sikringsplikten strekker seg er usikkert og har ikke fått noe allmenngyldig svar for alle konvensjonsrettighetene, jf. Møse side 93. Slik jeg ser det, er det i alle fall naturlig å skille mellom de tilfeller hvor sikringsplikten leder til at en privat part pålegges nye plikter for å sikre oppfyllelse av menneskerettigheter for en annen privat part, og de tilfeller hvor sikringsplikten ”bare” leder til at man legger begrensninger på de beføyelser en privat part har. Det er det siste som er mest praktisk i forhold til vekternes polisiære fullmakter. Det er særlig i en situasjon hvor det kan være aktuelt å la sikringsplikten som kan utledes av EMK art. 1 begrense vekternes fullmakter: Hvor vekterne varig eller for en periode vil nekte en person adgang til et område som ellers er åpent for alminnelig ferdsel, kan dette reise spørsmål i forhold til EMK 4. tilleggsprotokoll art. 2 om retten til fri bevegelse.

At spørsmålet om statens sikringsplikt kan aktualiseres i forhold til forbud nedlagt av vektere på områder som er åpne for allmennheten, illustreres allerede i en ”admissibility-avgjørelse” fra Den europeiske menneskerettskomisjon av 27. oktober 1997 i saken *Anderson and nine others v. The United Kingdom*¹³. P.g.a. forstyrrende oppførsel var flere ungdommer fra Vestindia nektet adgang til et kjøpesenter som dekket 3/5 av hele bysentrumet. Forbudet var nedlagt av det foretak som leide den kommunale grunn som sentret lå på. Saksanlegget ble funnet ”inadmissible” i relasjon til bestemmelsen om forsamlingsfrihet og rasediskriminering (EMK art. 11 og 14), men kommisjonen fant grunn til å bemerke:

”Moreover, the Commission notes that Protocol No. 4 to the Convention, Article 2 (P4-2) of which guarantees the right to liberty of movement within the territory of a State, has not been ratified by the United Kingdom.”

EMDs dom av 24. september 2003 i saken *Appleby and others v. The United Kingdom*¹⁴ foretas imidlertid en realitetsvurdering av om forbud nedlagt av vekter-

re på et privat område som var åpent for allmennheten, kan aktualisere tredjeparts-virkninger av rettighetene i EMK. En gruppering protesterte mot at kommunen ville gi tillatelse til å bygge ut et grøntområde som ble benyttet som lekegrunn for barna. På vegne av eierne av stedets kjøpesenter ble de av vekterne nektet å sette opp stand og dele ut flygeblader ved inngangspartiet og i fellesarealene i sentret. For EMD dreide saken seg bl.a. om staten gjennom å tillate eieren å nedlegge et slikt forbud hadde sviktet sin rett til å sikre grupperingen ytringsretten i EMK art. 10. Om grunnlaget for at staten kunne ha et slikt ansvar uttalte domstolen først (avsnitt 41):

“It is not persuaded that any element of State responsibility can be derived from the fact that a public development corporation transferred the property to Postel [eieren av sentet] or that this was done with ministerial permission. The issue to be determined is whether the respondent State has failed in any positive obligation to protect the exercise of the applicants’ Article 10 rights from interference by others – in this case, the owner of the Galleries.”

Domstolen hadde også merket seg saksøkernes anførsel om at “... shopping centres, although their purpose is primarily the pursuit of private commercial interests, are designed increasingly to serve as gathering places and events centres, with multiple activities concentrated within their boundaries. Frequently, individuals are not merely invited to shop but encouraged to linger and participate in a wide range of activities – from entertainment to community, educational and charitable events. Such shopping centres may assume the characteristics of the traditional town centre and indeed, in this case, the Galleries is labelled on maps as the town centre and either contains, or is close to, public services and facilities. As a result, the applicants argued that the shopping centre must be regarded as a “quasi-public” space in which individuals can claim the right to exercise freedom of expression in a reasonable manner. (Avsnitt 44).

Domstolen fant ikke at staten hadde sviktet sin plikt til å sikre ytringsretten til den aktuelle gruppering i den foreliggende sak. Årsaken var først og fremst at muligheten for å ytre seg andre steder hvor også allmennheten kunne nås, fremdeles sto åpen. Domstolen uttalte likevel i avsnitt 47:

“While it is true that demographic, social, economic and technological developments are changing the ways in which people move around and come into contact with each other, the Court is not persuaded that this requires the automatic creation of rights of entry to private property, or even, necessarily, to all publicly owned property (government offices and ministries, for instance). Where, however, the bar on access to property has the effect of preventing any effective exercise of freedom of expression or it can be said that the essence of the right has been destroyed, the Court would not exclude that

a positive obligation could arise for the State to protect the enjoyment of the Convention rights by regulating property rights. A corporate town where the entire municipality is controlled by a private body might be an example ...”

Det må etter dette kunne konkluderes med at jo viktigere kjøpesentret er som kommersiell og sosial arena, dess større er sannsynligheten for at staten vil bli holdt ansvarlig for en unødvendig eller uforholdsmessig begrensning i bevegelesfriheten besluttet av et privat vaktsselskap på vegne av senterieren.

Jeg har foran i 2.2 argumentert for at eiendomsretten til områdene hvor handle-sentrene ligger, ikke kan begrunne at ansvaret for offentlig ro og orden skal være et annet der, enn på offentlig eide områder som er åpne for alminnelig ferdsel. Når førstelinjeansvaret for ro, orden og sikkerhet på et område er overlatt til vakt-selskapene, har det derfor, etter mitt skjønn, et ganske klart innslag av at en stats-oppgave er overlatt til private. I en slik situasjon fremhever Jørgen Aall: *Statens plikt til å sikre menneskerettighetene*¹⁵ at tredjepartsvirkningen av sikringsplikten lettere aktualiseres:

”Selv om sikringsplikten altså primært er av negativ art - som bånd på myndighetsutøveren - ser vi at den også inneholder elementer av handleplikter for staten. Det kreves for det første et relativt aktivt tilsyn med at offentlige myndigheter ikke selv, på grunnlag av avtale eller lov, krenker konvensjonsforpliktelsene. Staten kan heller ikke fri seg ved å overlate visse handlinger eller oppgaver til regionale, lokale, halvprivate eller private subjekter. Og endelig: Det må settes i verk tiltak og kontroll for å hindre at private krenker hverandres rettigheter.”

Og avslutningsvis i samme artikkel (side 862) konkluderer Aall slik: ” Hvor krenkelser er begått av private i forståelse med myndighetene må det antas at det gjelder det samme ansvar for staten som for dens egne handlinger.”

Ved fortolkningen av hvilke politisiære fullmakter de ulike myndighetsgrunnlag kan gi vekterne på steder som er tilgjengelig for allmennheten, må det således være et grunnleggende hensyn at det velges løsninger som best bidrar til at staten kan ”sikre enhver innenfor sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter” som følger av EMK.

3.4. Diskrimineringsrisikoen

Det er foran i 2.1 drøftet hvilke overordnede interesser som vekterne i handlesentre ivaretar. Fokus vil i stor grad være rettet mot å skape et miljø som bidrar til å fremme omsetningen. Av dette følger det en risiko for at vekterne ønsker å holde borte personer eller grupper av personer som har negativ innvirkning på denne målsetting. Det kan være ulike grunner til en slik avvisning. Det kan være personer

med en livsførsel som det ordinære handlende publikum tar avstand fra og ikke liker å se. I denne gruppe faller slitne rusmiddelmissbrukere, som er en del av det vanlige bybildet, men som ofte ikke er ønsket i kjøpesentra. En annen gruppe er de som skaper utrygghet eller frykt. Ungdom som i større eller mindre grupper driver gatelangs med høylydt snakk og litt ”knuffing” seg imellom. På avgrensede handleområder og kjøpesentra vil slike ungdomsgrupper ofte være uønsket. En utelukking på et slikt grunnlag kan ramme personer som aldri har hatt noen negativ oppførsel på stedet, men være grunnet i hva andre ”av samme slag” har gjort. Den tredje gruppe som risikerer negativ særbehandling, er de som tilhører en nasjonalitet eller etnisk gruppering som oppfattes som problematiske. Også her vil personer kunne oppleve å bli avvist eller bli gjenstand for krenkende overvåking basert på hva andre fra samme gruppe tidligere har foretatt seg. Fra nasjonalitetsmerket på bilen fanges opp av fjernsynsovervåkingen av parkeringsplassen, kan personene i bilen enten bli avvist eller bli fotfulgt av vektene den tiden de oppholder seg i sentret.

Lomell, Gundhus et al. side 75-81 beskriver denne praksis som grensekontroll hvor visse grupperinger allerede på grensen blir avvist som uønsket, i motsetning til å bli utvist fordi de der og da har utvist en uakseptabel atferd. Med en slik praksis beskriver hun bl.a. kjøpsentrene som ”et fengsel på vrangen”. En slik praksis kan krenke den grunnleggende rett til fri bevegelse, jf foregående avsnitt, men vil også innebære en risiko for diskriminering i vid forstand. Dels bærer den i seg en risiko for en praksis som direkte eller indirekte vil representere diskriminering i rettslig forstand, nemlig en avvisning eller en særlig kontroll på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. diskrimineringsloven¹⁶ § 4. Men risikoen er kanskje større for at personer blir utsatt for en diskriminerende avvisning eller kontroll på ikke rettslig beskyttet grunnlag. En hendelse hentet fra virkeligheten kan tjene som illustrasjon:

Idet en person kom ut fra en av forretningene i et kjøpesenter besluttet en erfaren vokter å kontrollere vedkommende som etter utseendet og ganglaget bar preg av å være en sliten rusmisbruker. Vekteren ba om å få se i sekken som personen hadde med seg, men kunne konstatere at det forelå kvitteringer for alt, og kontrollen ble deretter avsluttet. En mindre erfaren vokter spurte om de ikke skulle beklage eller si unnskyld, men fikk et negativt svar på det. Hun valgte likevel på eget initiativ å gå etter den kontrollerte og beklage at han var blitt utsatt for kontrollen. Personen forklarte da at han hadde vært rusfri i to år, men visste at han p.g.a. sitt utseende jevnlig ville bli utsatt for kontroll, og var derfor nøye med alltid å ha med seg kvitteringer for alt han hadde handlet. Det ekstraordinære i situasjonen for han var at han denne gang fikk en beklagelse, og det er illustrerende at dette tegn på å bli behandlet som en vanlig kunde, førte til at han tok til tårene.

Ved fastlegging av hvilke polisiære fullmakter de ulike grunnlag gir vekterne, og under hvilke vilkår fullmaktene kan benyttes, må denne risikoen for diskriminerende praksis vektlegges som en begrensende faktor.

3.5. Skaper en følelse av trygghet

Det er i avsnittene foran fokusert på risikoen for negative (rettslige) konsekvenser av en overvåking og kontroll i det offentlige rom, som er motivert i profittmaksimering. Det må imidlertid også vektlegges at vekternes overvåking og kontroll av kjøpesentre m.v. har viktige positive virkninger. For det første er det slik at selve primærformålet er positivt: At sentrenes bygninger, installasjoner og varer ikke utsettes for skadeverk (herunder tagging) eller tyveri, er et gode. I den grad vekterne også bidrar til at allmennheten som oppholder seg på de overvåkede områdene også føler seg trygge, er selvsagt dette en åpenbart positiv viking. I denne sammenheng kan det være grunn til å gjengi noen av resultatene fra en undersøkelse som Politihøgskolens forskningsavdeling i 2009 og 2010 har gjennomført på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS). Undersøkelsen har tittelen Geir Aas m.fl.: ”Trygghet i det offentlige rom”¹⁷. Undersøkelsen består bl.a. av en spørreundersøkelse av 400 personer fra åtte kommuner og bydeler, til sammen 3200 personer.

Det er først grunn til å understreke at undersøkelsen ikke primært retter seg mot trygghetsfølelsen på avgrensede områder som kjøpe- og kommunikasjonsentra. Hovedkonklusjonen fra undersøkelsen er at flertallet av befolkningen føler seg trygge når de ferdes i det offentlige rom. Men i den grad de spurte er utrygge eller bekymret, hva er det da de frykter mest? Resultatene fra undersøkelsen viser at det man er mest bekymret for er ”tyveri” og deretter ”andres fyll og uro”. Ca. 25 % av de spurte frykter dette i ganske stor grad eller i meget stor grad. Tilsvarende tall for frykten for å bli utsatt for ran eller vold på åpen gate, ligger ca. 10% lavere (ca. 16 og 13%). Utvalget på 3200 personer ble også spurt om hvilken betydning de tillike tiltak for å skape større trygghet. Av de tiltak de ble forelagt foretok utvalget følgende rangering:

1. Flere politipatruljer
2. Bedre utebelysning
3. Godt vedlikeholdte uterom uten søppel og skrot
4. Sosiale møteplasser med benker og beplantning
5. Bortvasking av tagging
6. Flere vektere
7. Flere overvåkningskameraer
8. Bilfrie sentrumsgater og fartsdumper.

For kjøpe- og kommunikasjonssentra vil vel alternativene ”bedre utebelysning” og ”bilfrie gater” være av begrenset interesse. Basert på resultatene fra undersøkelsen ville det bety mest for trygghetsfølelsen om politiet i større grad inkluderte sentrene i sitt alminnelige patruljeområde slik at jevnlig politinærvær ble vanlig. Hvis dette ikke skjer, er det grunn til å tro at også vekternes nærvær betyr ganske meget for den opplevde trygghetsfølelse. For det første må en anta at vektere som hele tiden avpatruljerer og holder oppsyn med ”sitt område” bidrar til at handlesentret ikke vandaliseres, forsøples og tagges ned. Godt over halvparten av de spurte fremholdt dette som ganske eller meget viktig for den opplevde trygghet. Men undersøkelsen viser også at ca 52 % av de spurte svarte at flere vektere i det offentlige rom også isolert sett var et tiltak som de vurderte som ganske eller meget viktig for tryggheten.

Grünerløkka bydel i Oslo er med i prosjektet ”Trygghet i det offentlige rom”. Gjennom bydelen renner nedre del av Akerselva, et område som bl.a. har vært plaget av omfattende og pågående narkotikaomsetning. For å få bukt med problemet betalte Oslo kommune en periode for vektere som patruljerte området langs elven. Ordningen var etter mitt skjønn åpenbart i strid med bestemmelsen om politimonopolet i politiloven § 26, men for beboerne og de næringsdrivende i området ga den gode resultater. Som forklaring på hvorfor vekterbransjen vokser, er det derfor illustrerende når daglig leder i Akerselvas næringsforening i et debattinnlegg i Aftenposten Aften 29. desember 2010 avslutter sitt innlegg slik:

”Nei, la nå politiet få økonomisere med sine knappe tilmålte menneskeresurser, og la oss gjeninnføre ordningen med vekterpatruljering. Mer skal det ikke til for å finne en endelig løsning på det som i lang tid har gjort området langs elven utrivelig for eiere, beboere og besøkende.”

3.6. Oppsummering

Drøftelsen av de grunnleggende hensyn kan oppsummeres slik: Mens de styrende interesser for vektervirksomheten og vekternes praksis, kan representere en fare for krenkelse av viktige rettigheter for de få, er vekternes tilstedeværelse viktig for trygghetsfølelsen for de mange. Og, kanskje vel så viktig: Om en skulle tenke seg vekterne borte uten at politiet la om, eventuelt ble satt i stand til å legge om, sin patruljepraksis, ville de moderne torgene og sosiale møteplasser som handlesentrene i stor grad utgjør, bli liggende i et polisiært tomrom. I en viss grad må dette øve innflytelse på hvor restriktiv en kan være i fortolkningen av hvilke polisiære fullmakter de ulike grunnlag hjemler.

4. Begrepene ”polisiære fullmakter” og ”sosial makt”.

Begrepet ”polisiære fullmakter” er ikke vanlig, og i den grad det brukes er det

neppe noen alminnelig enighet om hva det omfatter. Kjerneområdet for hva en tenker på med begrepet, vil det likevel sjelden være uenighet om. Og for drøftelsen i denne artikkel er det tilstrekkelig å holde seg til denne kjerne. Med polisiære fullmakter tenker en først og fremst på de beføyelser som er beskrevet i politilovens § 7,2. ledd. Det vil si å ”regulere ferdsele, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, [...] eller påby områder evakuert”. Når grunnlaget for politiets inngripen er mistanke om straffbart forhold som for eksempel tyveri eller skadeverk, regnes også de straffeprosessuelle beføyelser som pågrepelse, ransaking og beslag,¹⁸ med blant de polisiære beføyelser. I tillegg er det naturlig å ta med retten til å følge med på og eventuelt registrere hendelser som grunnlag for senere inngripen. Det sentrale spørsmål for denne artikkel er om og eventuelt under hvilke omstendigheter vekterne kan iverksette liknende tiltak. Drøftelsen er som nevnt foran i 2.4 knyttet til hvilket rettslig grunnlag som kan hjemle slike polisiære beføyelser, jf. avsnittene 5-8. Å ha rettslig grunnlag for å treffe slike beslutninger som nevnt ovenfor er lite verd hvis ingen finner grunn til å følge dem. Det som skal drøftes nærmere i dette avsnitt er om polisiære fullmakter forutsetter at de kan gjennomføres ved bruk av fysisk makt.

Når politiet treffer beslutning om å gjøre bruk av sine polisiære fullmakter, utløser det normalt en rettslig plikt til å etterkomme eller finne seg i politiets beslutning, jf. slik det nå også uttrykkelig følger av politiloven § 5, jf. Auglend m.fl. *Politirett* side 344-46. I ytterste konsekvens kan politiet i mange tilfeller også gjøre bruk av fysisk makt for sikre gjennomføringen, jf. Auglend m.fl. *Politirett* side 426 flg. Å reservere drøftelsen av ”polisiære fullmakter” til de tilfeller hvor det foreligger en rettslig plikt til å følge vekterens pålegg, eventuelt hvor beslutningen kan gjennomføres ved bruk av fysisk makt, blir imidlertid for snevert. Som bl.a. Mark Button: *Security officers and policing* side 8 fremhever, vil også svært meget at de pålegg og beslutninger som politiet treffer, bli etterlevd på annet grunnlag enn vissheten om at det eventuelt foreligger noen rettslig plikt til å gjøre det. Dette gjør seg i enda sterkere grad gjeldende for vekterens virksomhet, jf. Button l.c. side 9-16. Også beslutninger og pålegg som er forankret i og etterkommes på bakgrunn av det en med en fellesbetegnelse kan kalle ”sosial makt”, jf. Button l.c. side 6 med henvisninger, må tas med i drøftelsen av vekterens polisiære fullmakter. Denne sosiale makt kan ha flere grunnlag, og ofte virker flere av grunnlagene sammen.

Mange vil etterkomme vekterens (og for den saks skyld også politiets) pålegg og beslutninger fordi de *ikke vet eller er sikre på hva de har formell makt og myndighet til å bestemme*. Som regel kombineres dette også med at vekterne går

i *uniform*, og at mange av oss er tilbøyelige til å bøye oss for den autoritet som følger med en slik synliggjøring av vedkommendes posisjon. At vekterne har en slik sosial maktposisjon er kanskje lettest å se når vi oppholder oss i utlandet. For noen år siden overvar jeg en friluftsforestilling på gaten utenfor Covent Garden i London. Jeg kjenner rimelig godt til hvordan den engelske politiuiformen ser ut, og var derfor fullstendig klar over at jeg ikke ble tilsnakket av en polititjenesteperson. Likevel etterkom jeg uten nærmere utspørring om myndighetsgrunnlaget, hans anvisninger om hvor jeg kunne stå og ikke stå. Selv om den refleksmessige respekt for uniformerte autoriteter nok er mindre i dag enn før, tror jeg kombinasjonen med publikums uvitenhet eller usikkerhet om myndighetsgrunnlaget, leder til at vekternes pålegg og beslutninger i mange tilfeller etterkommes.

Språkbruk og kunnskap utgjør også en del av det sosiale maktgrunnlag. Selv de som finner grunn til å stille spørsmål ved vekternes beslutninger, vil normalt kjenne dårligere til de rettslige rammer rundt vektervirksomheten, enn vektoren selv. Også her gjelder at kunnskap er makt. Vektore kan også være forebredt på og trent i å gjøre rede for grunnlaget for sine beslutninger, og selv om de ikke har rett, kan det høres slik ut. Språkbruk har også betydning ut over de tilfeller hvor det stilles spørsmålsteget med rettmessigheten av beslutningen. Pålegg og beslutninger som formidles klart og tydelige med autoritet og selvsikkerhet, av uniformert personell, vil normalt bli etterkommet.

Frykten for å tiltrekke seg ytterligere oppmerksomhet vil også få mange til "frivillig" å etterkomme pålegg og beslutninger fra vekterne. De geografiske områder som omfattes av drøftelsen i denne artikkel har det tilfelles at alle har rett til opphold der uten spesiell tillatelse. Alene det at man blir gjenstand for særskilt oppmerksomhet fra uniformerte vektere, gjør at man skiller seg ut. Frykten for ellers å gjøre vondt verre, kan derfor få mange til å etterkomme pålegget fra vektoren, selv om de mener det både er uhjemlet og urimelig.

Til det sosiale maktgrunnlag hører også det *psykiske overtak* som følger av at vekterne ofte å opptre i par, eller i alle fall via kommunikasjonsutstyr,¹⁹ kan tilkalle forsterkninger fra kollegaer. I tillegg til dette kan de også være ustyrt med håndjern og batong.²⁰ Når dette kombineres med at domstolene har slått fast at vekterne ved utøvelsen av sitt virke har krav på en særlig beskyttelse, jf. nedenfor i punkt 8.5, vil de fleste som er stand til å tenke noenlunde rasjonelt, velge ikke å sette seg fysisk til motverge eller på annen måte forulempe vekterne.

Fremstillingen nedenfor vil vise at rettsordenen i noen situasjoner også gir vekterne rett til å bruke fysisk makt, jf. avsnitt 8. Slik maktbruk representerer en integritetskrenkelse, og selve gjennomføringen tiltrekker seg gjerne betydelig oppmerksomhet. Det er derfor viktig å klargjøre vilkår og grenser for slik maktanvendelse. Men å reservere en drøftelse av vekternes polisære fullmakter bare

til disse situasjoner, er for snevert. Det blir like galt som om politiets virksomhet skulle defineres alene ved de tilfeller hvor polititjenestepersonene gjør bruk av fysisk makt. Tvert imot følger det av politiloven § 6, 1.ledd at politiets virke primært skal søkes løst ved ”opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak”. I samsvar med dette kommer bruk av fysisk makt først som trinn fire i det norske politiets maktpyramide,²¹ De tre laveste trinnene er:

- (1) Tilstedeværelse / presentasjon (symbolsk makt),
- (2) Verbale kommunikasjonsteknikker (lytte, spørre og undersøke) og
- (3) Verbal makt (pålegg og advarsler).

Selv om detaljeringsgraden varierer, synes det å være en internasjonal ”standard” at de polisiære maktmidler begynner med ”officer presence” og ”verbal commands”.²²

Drøftelsen i de følgende avsnitt vil i samsvar med foranstående ta som utgangspunkt at vekternes sosiale maktgrunnlag gjør at deres ulike polisiære beslutninger i stor grad vil bli etterkommet, selv om de bare i begrenset utstrekning kan tvinges gjennom ved bruk av fysisk makt.

5. Den alminnelige handlefrihet

5.1 De aktuelle problemstillinger

5.1.1 Innledende oversikt

Ved behandling av hvilke polisiære fullmakter vekterne har i det offentlige rom, er det vanlig å ta som utgangspunkt at de kan foreta seg det samme som en hvilken som helst annen borger, jf. Auglend m.fl. *Politirett* side 904. Poenget med denne vinkling er gjerne å understreke at vekterne ikke har noen større rettigheter enn andre ”sivile”. Problemstillingen er i mindre grad analysert med motsatt fortegn, nemlig om vekterne i noen sammenhenger kan foreta seg mindre enn det den vanlige borger kan. Grunnlaget for et slikt synspunkt må i så fall være at når vekterne foretar bestemte handlinger, blir det noe annet eller noe mer, enn om en vanlig borger gjør det samme. Jf. til sammenlikning at Torstein Eckhoff for ca. en generasjon tilbake fremholdt at når politiet spanet i det offentlige rom var det noe som i visse situasjoner krevde annen hjemmel enn den alminnelige handlefrihet.²³

For vektervirksomheten i det offentlige rom er det særlig fire problemstillinger som det er naturlig å drøfte:

- (1) I hvilken grad kan vekterne drive alminnelig patruljering, dvs. være uniformert tilstede og observere det som foregår i det offentlige rom. Dette reiser først

og fremst spørsmål om forholdet til politimonopolet i politiloven § 26. Drøftelsen av dette er så omfattende at jeg har skilt det ut til en særskilt behandling nedenfor i 5.2.

(2) I medhold av den alminnelige handlefrihet har vi alle adgang til å henvende oss til dem vi møter i det offentlige rom, og forespørre om de samtykker til å gjøre eller tåle noe, for eksempel til å bli tatt bilde av, svare på spørsmål eller oppgi personalia. Dette må selvsagt også vekterne ha adgang til, men det er naturlig å reise spørsmål om det stilles særskilte krav til samtykket. Dette behandles nedenfor i avsnitt 6 sammen med samtykkeproblematikken generelt.

(3) Et tredje spørsmål det er naturlig å se noe nærmere på, er om vekterne åpent kan følge etter og spåne på personer. Det aktuelle spørsmål er om og eventuelt i hvilken grad dette kan representere en overtredelse av straffebudet om hensynsløs, dvs. skremmende eller plagsom atferd, i straffeloven § 390a (og ny straffelov 2005 § 266), jf. 5.1.2 nedenfor.

(4) Den fjerde problemstilling som det er naturlig å behandle i denne sammenheng, er i hvilken grad vekterne kan notere ned og lagre opplysninger fra tjenesten i det offentlige rom. Kan de for eksempel lage seg et kartotek over navn på personer, personbeskrivelser eller biler som det er grunn til å følge særlig nøye med? Dette reiser først og fremst spørsmål i forhold til personopplysningslovens²⁴ registerbestemmelser, jf. 5.1.3 nedenfor.

5.1.2 Åpen spaningsvirksomhet

En av konsekvensene med å begi seg ut i det offentlige rom er at andre kan følge med på hva en foretar seg. Det er likevel en grense for hvilken oppmerksomhet man behøver å finne seg i. Både straffeloven 1902 § 390a og ny straffelov 2005 § 266 gjør det straffbart å krenke en annens fred ”ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd”. Bestemmelsen ble tilføyd i straffeloven i 1902, ved en lovendring i 1955, basert på et forslag fra Straffelovkommissjonen. Om hva som nærmere ligger i forbudet uttaler Straffelovkommissjonen følgende, basert på gjengivelsen i Ot.prp.nr.41 (1954) side 20 til 25:

”Kravet om at adferden skal være «hensynsløs» gjelder også den plagsomme eller skremmende opptreden og medfører at dagliglivets små krenkelser faller utenfor straffebudet. Hensynsløs er en ganske sterk karakteristikk og vil iallfall som oftest forutsette at adferden helt klart er moralsk forkastelig. Avgjørelsen må foretas konkret, og omstendigheter som tid, sted og fornærmedes individuelle forhold vil få betydning ved bedømmelsen. Det skal mindre til for å karakterisere en plagsom opptreden som hensynsløs dersom den finner sted om natten enn om dagen, eller dersom den foretas overfor særlig sårbare personer, for eksempel gamle og svakelige, enn ovenfor unge og friske.”

Bestemmelsen i ny straffelov § 266 viderefører straffeloven 390a uten realitetsendring.²⁵

Bestemmelsen rammer ulike former for atferd, og det er ikke tvilsomt at fysisk forfølgelse omfattes.²⁶ For spørsmålet om vekternes åpne spaning på bestemte personer kan komme i konflikt med bestemmelsen om hensynsløs atferd, vil det avgjørende være intensiteten, motivet og om det samme kunne vært oppnådde ved bruk av andre mindre krenkende metoder.²⁷ Er det saklig grunn til å følge ekstra nøye med de som utsettes for spaningen, og det gjøres på en etter forholdene forholdsvis diskret måte, er det vanskelig å tenke seg at forholdet kan bli straffbart selv om personen som rammes oppfatter det som ubehagelig. Det må også gjelde om den åpne spaningen pågår over en lengre tidsperiode. Den som ved flere anledninger har blitt tatt for tyverier, skadeverk eller narkotikabruk på området som vekterne har ansvaret for, må finne seg i å bli ekstra overvåket når han eller hun innfinner seg der. Men også i disse tilfeller er det nok en grense. Møter vekterne personen i døren til kjøpesentret og nærmest eskorterer vedkommende rundt slik at spaningen også får karakter av en gapestokk, nærmer man seg nok raskt en atferd som rammes av forbudet mot hensynsløs atferd. Dette gjelder særlig hvis en slik spaningspraksis fortsetter over lang tid, og hver gang vedkommende oppsøker sentret.

Har spaningsvirksomheten et svakt og mindre aktverdig grunnlag, kan den lettere få karakteristikken ”hensynsløs atferd”. Det er lettest å tenke seg slike tilfeller der spaningen er basert på den gruppe vedkommende hører til, og ikke ut fra hva den konkrete person tidligere har foretatt seg. Hvis noen over tid utsettes for slik åpen spaning basert på at ”slik er” for eksempel narkomane eller en bestemt gruppe minoritetsetnisk ungdom, men uten at det kan knyttes noe negativt til den aktuelle personen, vil man ut fra en sosialetisk norm lettere karakterisere atferden som forkastelig. Hvor raskt grensen nås, vil blant annet avhenge av hvor nærgående og intimiderende spaningen er.

5.1.3 Notere og registrere

Det er i foregående punkt anført at en nærgående overvåking som er foranlediget av at vedkommende tidligere har vist en ulovlig eller sterkt uønsket atferd på vekternes ansvarsområde, som regel ikke vil rammes av forbudet mot hensynsløs atferd. Vektervirksomheten på kjøpesentre, trafikkstasjoner m.v. består som regel av et stort antall vektere som på skift overvåker de ulike objekter, og bransjen har dessuten en ganske stor ”turn-over” blant sine ansatte. Den enkelte vektors egen kunnskap om hvilke personer det kan være grunn til å følge særlig nøye med, kan derfor lett bli tilfeldig. Dette reiser spørsmålet om vekternes tidligere observasjoner og inngripen lovlig kan noteres ned og registreres, slik at neste vaktlag eller

nye vektere kan få tilgang informasjonen. Som den store hovedregel må spørsmålet besvares benektende.

Siden hele poenget er at andre skal kunne plukke ut personer som bør følges nøye, vil en slik registrering være en personopplysning etter definisjonen i personopplysningsloven § 2 nr. 1: ”opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson”. I ganske stor utstrekning vil registreringer basert på vekternes inngripen også være sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8. Dette er bl.a. opplysninger om ”at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling”, jf. bokstav b. Opprinnelig var kriteriet at en person var ”mistenkt, tiltalt eller dømt i straffesak” men dette ble endret allerede i 1987 nettopp for å omfatte registreringer i de situasjoner som drøftes her,²⁸ hvor departementet ga sin tilslutning til følgende vurdering i en forberedende utredning (Føyen-utredningen):

”Bestemmelsen krever i sin nåværende ordlyd at det må være etablert en formell «straffesak» (at etterforskning er innledet), for at opplysningen skal anses for å være «sensitiv». Dette har ført til at det er vanskelig å reise innvendinger mot at firmaer som driver butikk kontroll får opprette registre over personer som er pågrepet med ubetalte varer: Før det er innlevert anmeldelse til politiet, foreligger ingen straffesak. Den foreslåtte ordlyden utvider begrepet noe, slik at alle opplysninger om at noen har vært mistenkt, tiltalt eller dømt for *straffbart forhold*, anses for å være sensitive opplysninger.”

At formuleringen i personopplysningsloven er ”straffbar handling”, innebærer i følge kommentarutgaven til personopplysningsloven side 81 ingen forskjell.²⁹ Det fremholdes her at endringen i 1987 ”ble gjort for å fange opp registrering av denne type opplysninger som skjedde utenfor strafferettspleien, for eksempel ... innen sikkerhetsbransjen. Dette ville også gjøre butikkens registre over butikktyver etter loven var å anse som sensitive (saker som ikke er anmeldt til politiet).”

Legger en til grunn at uttrykket ”straffbar handling” har samme betydning i personopplysningsloven som i innenfor strafferetten, vil en konsekvens av endringen bli at registrering av mindreårige – dvs. ikke strafferettslige ansvarlige – butikktyver, taggere m.v. ikke omfattes av personopplysningsloven § 2 nr.8b. Formuleringen ”straffbar handling” krever at alle fire straffbarhetsvilkårene er oppfylt og det er ikke tilfelle for personer som er under den strafferettslige lavalder. Her var trolig den gamle formulering bedre i den grad tyveriet m.v. ble meldt til politiet. Anmeldte var da ”mistenkt i en straffesak”, selv om politiet straks henla saken med henvisning til straffeloven § 46. Om mindreårige skulle falle utenfor begrepet, innebærer likevel ikke at en registrering av dem uten videre blir lovlig, bare at vilkårene følger av den mindre strenge bestemmelse i § 8 istedenfor § 9. Noen god logisk sammenheng i regelverket er det likevel ikke, og det er en viss

ironi i at den strafferettslige lavalder i straffeloven § 46 ble hevet fra 14 til 15 år ved lovendring samme dag³⁰ som endringen i personregisterloven. Legges en enhetlig forståelse av ”straffbar handling” til grunn innebærer kombinasjonen av lovendringene således at en ikke helt upraktisk ”årgang” butiktktyver falt utenfor sensitivitetsdefinisjonen! Og kanskje er resultatet så urimelig at man må lese personopplysningsloven § 2 nr. 8b som om den lød ”at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for et lovbrudd”. I så fall er det tilstrekkelig at mistanken gjelder en handling som objektivt rammes av et straffebud, og de er vel handlingen og ikke straffskylden som er det sentrale i denne forbindelse. Etter det jeg har fått opplyst er Datatilsynets praksis basert på denne siste forståelse.

Vilkårene for å behandle sensitive personopplysninger følger av personopplysningsloven § 11, jf. § 8 og § 9. § 11, første ledd, bokstav a og b lyder:

”Den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene som behandles

- a) bare behandles når dette er tillatt etter § 8 og § 9,
- b) bare nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet”

Personopplysningsloven §§ 8 og 9 fastsetter at personopplysninger bare kan ”(1) behandles dersom den registrerte har *samtykket*, eller (2) det er fastsatt i *lov* at det er adgang til slik behandling, eller (3) behandlingen er *nødvendig for*” nærmere angitt formål som er listet opp i §§ 8 og 9. (Uthevet her).

Det foreligger ingen lovhjemmel som gir adgang til en skjerpet overvåking. Verken vaktvirksomhetsloven eller forskrift om vaktvirksomhet inneholder noen bestemmelser om slik registrering. I det praktiske liv kan en vel også se bort fra samtykke som registreringsgrunnlag. Dels fordi det i mange situasjoner er umulig å innhente samtykke (personen har for eksempel stukket av), og dels fordi situasjonen er slik at det ikke er mulig å innhente noe gyldig samtykke, jf. nedenfor i 6. Registrering av ”overvåkingsobjekter” må derfor forankres i en nødvendighetssvurdering knyttet til de formål lovens §§ 8 og 9 lister opp. Dette ble også lagt til grunn av Datatilsynet i en tilsynsrapport hvor Tilsynet grep inn mot den registrering av butiktktyver som vekterselskapet foretok på vegne av kjøpesentret. Tilsynet viste til at det foreligger ”... tre alternative behandlingsgrunnlag: lovhjemmel, et samtykke fra den registrerte, eller at behandling fremstår som nødvendig holdt opp mot nærmere angitte formål. Det sistnevnte alternativet vil denne sammenheng være eneste aktuelle behandlingsgrunnlag”³¹.

Av de formål som er listet opp i loven § 8 er det vanskelig å se at andre enn bokstav b) om ”at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle en rettslig for-

pliktelse”, eller bokstav f) om ”at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner som opplysningene utleveres til kan varetta en berettiget interesse, og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen” kan være aktuelt som behandlingsgrunnlag. Er opplysningene å anse som sensitive – og det vil de i stor grad være – må også vilkårene i § 9 være oppfylt, og her der vil mest aktuelle formål være bokstav e) om at ”behandlingen er nødvendig for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare et rettskrav”. I noen tilfeller kan også bokstav f) være aktuell, nemlig at ”behandlingen er nødvendig for at den behandlingsansvarlige kan gjennomføre sine arbeidsrettslige plikter eller rettigheter”, jf. nedenfor.

I den ovennevnte tilsynssak reagerte Tilsynet på to tilfeller av registreringer. Den ene var at det var registrert personopplysninger i vekterselskapets vaktjournal. Om dette uttalte tilsynet:

”Etter personopplysningsloven § 11 skal den behandlingsansvarlige sørge for at personopplysningene som behandles er tilstrekkelige og relevante for formålet med behandlingen. Videre skal det foreligge et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 9, jf. § 8.

Etter en vakt fylles det ut en vaktjournal som inneholder opplysninger om hendelsesforløp. Journalen inneholder personopplysninger i form av navngitte personer, fødselsdato og andre opplysninger som er egnet til å identifisere enkeltpersoner.

Datatilsynet poengterte at relevanskravet, samt kravet til behandlingsgrunnlag, vanskelig anses oppfylt for en behandling av personopplysninger om tredjepersoner i vaktjournal. I de tilfeller hvor det anses nødvendig å behandle personopplysninger, vil dette først og fremst skje gjennom en hendelsesrapport eller anmeldelse til politiet. Formålet med føring av vaktjournal er å skape en oversikt over hvilke hendelser som har inntrådt i løpet av et skift, og danner ikke grunnlag for forfølgelse av enkeltsaker knyttet til enkeltpersoner. Det vil da ikke være nødvendig at rapporten inneholder personopplysninger.

En behandling av personopplysninger i vaktjournal anses som er brudd på personopplysningslovens § 11, jf. § 9, jf. § 8”

Rapporten synes ikke å ha avstedkommet innvendinger verken fra det aktuelle kjøpesenter eller vaktsselskapet. Basert på den konkrete rettslig og faktiske situasjon ved det konkrete tilsyn³² er Datatilsynets vurdering og konklusjon forståelig, men jeg er ikke overbevist om at den generelt sett er udiskutabel. Hva som oppfattes som en hendelse det bør skrives egenrapport om, vil variere med øynene som ser.

Det som av vekteren (i likehet med polititjenestepersoner) anses som rutinemessig og udramatisk tjenesteutøvelse, vil av den eller de som er blitt utsatt for inngrepet, med rette eller urette, bli oppfattet som et ekstraordinært og unødvendig overgrep. Ofte vil henvendelser om slike forhold først komme vaktelskapet for øret dager eller uker etter hendelsen. En kan neppe legge til grunn at klagen alltid inneholder opplysninger som gjør at den kan kobles til den relevante, men anonyme hendelsen i vaktjournalen. I slike tilfeller vil vaktelskapet ha to legitime interesser: Det ene er å ta standpunkt til krav om erstatning og oppreisning, herunder å verne seg mot urettmessige krav om dette, jf. § 9, 1.ledd bokstav e. Og når det er hold i klagen, består interessen også i å kunne identifisere den eller de vekterne som har vært involvert, og eventuelt å iverksette arbeidsrettslige tiltak mot disse, jf. § 9, 1. ledd bokstav f. Slik jeg ser det, burde adgangen til å innta personopplysninger om tredjepersoner i vaktjournalen i alle fall vært undergitt en noe bredere drøftelse enn det som er gjort i tilsynsrapporten. For de som har vært utsatt for ulovlig eller sterkt urimelig inngrep fra vekterne uten at disse har funnet grunn til å skrive egen hendelsesrapport om dette, vil en registrering av persondata i vaktjournalen som gjør det mulig å identifisere hendelsen, være personvernmessig gunstig!

I den aktuelle tilsynssaken reagerte Datatilsynet også på at vekterselskapet beholdt en kopi av de anmeldelser som var inngitt til politiet. Kopiene var samlet i en perm, og utgjorde således et lokalt anmeldelsesregister. Vekterselskapet hadde ikke oppgitt hvilket behandlingsgrunnlag (jf. personopplysningsloven § 8 og 9) som lå til grunn for registret, men Datatilsynet la uansett til grunn at det ikke var adgang til en varig oppbevaring av anmeldelseskopiene, og uttalte:

”Datatilsynet kan se behovet for å ta en kopi av en anmeldelse for å kunne dokumentere at anmeldelse er innlevert. Tiden hvor det er nødvendig avgrenses imidlertid av sakens utvikling. Datatilsynet kan vanskelig se at kopi av en anmeldelse kan beholdes etter at virksomheten er underrettet om tiltale, forelegg eller henleggelse.

En lagring av politianmeldelser etter at en sak er avgjort ved tiltale, forelegg eller henleggelse regnes etter dette å være i strid med personopplysningsloven § 11, jf. § 28.”

Det ble i samsvar med dette gitt pålegg om å slette ”anmeldelsesregistret” bortsett fra referansenummer og anmeldelsesdato. Referansenummer og dato gir mulighet for henvendelser til politiets registre ved fremtidige behov for informasjon, og slettepålegget er forankret i at det ikke lenger var behov for et eget register.

Men hva med opplysninger og forhold som ikke anmeldes? Kan vaktelskapet opprette et register for dette? En må legge til grunn at opplysningene i stor grad vil være sensitive og kreve et behandlingsgrunnlag etter personopplysningslovens § 9. Slik jeg ser det, er det vanskelig å finne hjemmel for behandlingen i § 9, 1.ledd

bokstav c-h (a og b omhandler samtykke og lovhjemmel). At det ikke skulle være adgang til å opprette slike private og lokale ”spanings- eller etterretningsregistre”, synes også forutsatt av Justisdepartementet ved lovendringen i 1987, jf. Ot.prp. nr. 34(1986-87) side 24-25. Norges Handelsstands Forbund hadde til lovendringsforslaget uttalt at en av konsekvensene kunne være at langt flere forhold ville bli politianmeldt og at dette ikke kunne være til fordel for den gruppe hvis personverninteresser man hadde for øyet. Departementet stilte seg tvilende til denne virkning, men uttalte dessuten:

”I alle fall mener departementet at det prinsipielt uheldige ved private registre over mistenkte butiktktyver bør veie tyngre enn ulempene ved en mulig økt anmeldelseshyppighet.”

Basert på dagens lovgivning må det være forholdsvis sikkert at vaktelskapene ikke på langt nær har den samme adgang til å opprette ”spanings- eller etterretningsregistre” med sensitive personopplysninger som politiet har. En adgang som for politiets vedkommende vil bli kodifisert ved ikrafttreddelsen av lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) av 28. mai 2010 nr. 16 § 11. Derimot er jeg, som nevnt, ikke uten videre overbevist om at personopplysningslovens § 9, 1.ledd ikke gir vaktelskapene adgang til å innta visse personopplysninger om tredjemann også i vekternes vaktjournal, jf. til illustrasjon spesialmerknadene i Ot.prp. 108 (2008-2009) til politiregisterloven § 10 om politiets vaktjournal:

”Et annet særegent trekk er at opplysninger ikke slettes. Videre er vaktjournalen et viktig instrument for i ettertid å kunne dokumentere hva som har skjedd og hva politiet har foretatt seg i den saken det gjelder. Vaktjournalen ivaretar således også notoritetshensyn.”

Å gjøre det vanskelig for vaktelskapene å identifisere hvilke vektere som har vært involvert i en påklaget og mulig kritikkverdig inngripen, fremtrer ikke umiddelbart som noe godt bidrag til personvernet. Det er åpenbart forskjeller både i formål og kvalitet på politiets og vaktelskapenes vaktjournaler. Men fortsetter utviklingen i samme retning som til nå, nemlig at vekterne i stigende grad overtar den polisiære førstelinjetjeneste på de sentrale sosiale møteplasser, kan mye tale for at det bør stilles kvalitetskrav til vaktelskapenes personregistrering, fremfor å forby den.

5.2 Patruljevirkksomheten og politimonopolet i politiloven § 26

Politiloven § 26 lyder:

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

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

Basert på ordlyden må utgangspunktet for drøftelsen være hva som i politiloven § 26 menes med ”offentlig sted” og hvilken virksomhet som faller inn under ”formål å opprettholde offentlig ro og orden”. Ved den siste drøftelsen må det imidlertid tas hensyn til presiseringen i annet ledd om at ”vakthold som tilsikter å beskytte person eller eiendom” ikke omfattes av forbudet i første ledd. For vakt-selskapenes virksomhet, vil drøftelsen nedenfor likevel vise at begrepet ”formål å opprettholde offentlig ro og orden” i betydelig grad påvirkes av ”hvor offentlig” kontrollstedet er.

5.2.1 Offentlig sted

Verken i forarbeidene til politiloven³³ eller i teorien³⁴ er det spesifikt drøftet hva som menes med ”offentlig sted” i politiloven § 26. Det er selvsagt ikke i seg selv avgjørende, men i fotnote til bestemmelsen i lovsamlingen er det vist til legaldefinisjonen i straffeloven § 7 nr. 1 som fastsetter at

”Ved offentlig Sted forstaaes i denne Lov ethvert for almindelig Færdsel bestemt eller almindelig befærdet Sted”.

I forhold til begrepet ”offentlig orden” fremholder Auglend m.fl. side 284 at offentlig sted ”i praksis vil ... være områder som enten er bestemt for alminnelig ferdseil eller alminnelig befærdet”. Og ved drøftelsen av begrepet ”offentlig sted” i politiloven § 11 om demonstrasjoner m.v. fremholder Auglend m.fl., side 836, at selv om definisjonen etter ordlyden bare gjelder begrepet ”offentlig sted” brukt i straffeloven, gir det ”likevel veiledning om hva som er å regne som offentlig sted etter politiloven”. Politiloven §§ 11 og 26 har det tilfelles at overtredelsen av dem (helt eller delvis) er gjort straffbare, jf. politiloven § 30 nr. 3 og 5. I kommentarutgaven til straffeloven³⁵ side 34 fremholdes at straffelovens definisjon vil gi veiledning for hva som menes med ”offentlig sted” i annen lovgivning. Og når ny straffelov av 2005 trer i kraft vil den innholdsmessig identiske definisjonen i lovens § 10, 1.ledd om at ”[m]ed offentlig sted menes et sted bestemt for alminnelig ferdseil eller et sted der allmennheten ferdes”, ikke bare bli veiledende, men direkte avgjørende for hvilken atferd som er straffbar med mindre det er gjort unntak eller at dette følger av tolking av bestemmelsen. Årsaken er at det i den nye straffelovs § 1 er fastsatt at ”[b]estemmelsene i første del gjelder for alle straffbare handlinger når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov eller følger av tolking”. I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste

delproposisjon - slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning), er det utvidede område for definisjonen i § 10 ikke generelt fremhevet som et område som krever spesiell tilpasning, jf. kap. 14 om tilpasning av spesiallovgivningen, og er heller ikke nevnt spesifikt i forhold til politiloven, jf. proposisjonens side 504. Med bakgrunn i foranstående må det legges til grunn at innholdet i ”offentlig sted” i politiloven § 26, 1.ledd følger legaldefinisjonen i straffeloven § 7 nr.1 /ny straffelov § 10, 1.ledd med tilhørende rettspraksis. Gjennom denne rettspraksis er en rekke spørsmål av relevans for områder som kjøpesentra og trafikksentraler, avklart.

For spørsmålet om området anses som ”offentlig sted” spiller det ingen rolle om området er offentlig eller privat eid, jf. avgjørelser i Rt. 1930 side 1076 og 1959 side 578 i tilknytning til privat vei/gårdstun. Det er også avklart at området regnes som ”offentlig sted” selv om det ikke er tilgjengelig for allmennheten hele tiden, jf. avgjørelser i Rt. 1907 side 842, 1951 side 963 og 1959 side 578. Og avgjørelsen i Rt. 1972 side 705 klargjør at det heller ikke spiller noen rolle om området er ute eller inne, evt. overbygd eller ikke.

Det kan etter dette ikke være tvil om at fellesområder i kjøpesentra, handlegater og kommunikasjonsentra er å regne som offentlig sted i relasjon til politiloven § 26 selv om området er undergitt privat eiendomsrett, befinner seg innendørs eller er overbygget, og er fysisk stengt for publikum deler av døgnet.

5.2.2 Hva er formålet med virksomheten – vakt hold eller offentlig ro og orden?

Det politiloven § 26 forbyr, er privat virksomhet med ”formål å opprettholde offentlig ro og orden” på offentlig sted, men slik at dette ikke hindrer ”vakt hold som tilsikter å beskytte person eller eiendom”.

Sentrale deler av vekternes virksomhet på områder som kjøpesentra, handlegater og trafikksentraler faller utvilsomt innenfor unntaket i politiloven § 26, 2.ledd. Dette gjelder virksomhet som å låse opp og låse igjen sentret m.v., kontrollere at dører som alltid skal være låst er det, og at det ikke drives skadeverk på eiendommen, følge opp alarmer om brann, respondere på alarm eller melding fra forretninger om tyveri, passe på forretningen ved betjeningens kortvarige fravær, gi informasjon til kunder m.v. Men vekterne i kjøpesentra, handleområder og trafikksentraler patruljerer også jevnlig i fellesområdet, ofte styrt og støttet av fjernsynsovervåkning av området. Siktemålet med denne patruljeringen er å sørge for et lokalt miljø som gjør at flest mulige reelle kunder ønsker å komme til og forbli i området, jf. foran i pkt. 3.1. Wakefield: *Selling security* side 170-171 beskriver denne virksomheten slik:

”... they were required to prevent any behaviours that were seen to discourage the custom of other visitors.” Og

“... continually looked out for and monitored behaviour by visitors seen to pose a potential nuisance to other patrons.”

Wakefield gjengir bl.a. følgende utsagn fra en vektor:

”Being too loud, shouting, swearing, causing a nuisance. Upsetting the ... real shoppers that come here for everyday shopping ... We want to know that their stay is as enjoyable as possible.”

Selv om beskrivelsen gjelder vektervirksomhet ved handlesentre m.v. i England, vil jeg tro at dette også er dekkende for formålet med tilsvarende patruljevirkosomhet i norske kjøpesentre m.v. Men midlene som kan benyttes når noen overtrer de normer vekterne aksepterer, er nok likevel mer inngripende i England enn i Norge.³⁶ Aksepterer man at siktemålet med vekternes patruljering på slike offentlige steder som fellesområdene i kjøpesentre, handleområder og trafikksentraler utgjør, har til formål å gjøre oppholdet for publikum så behagelig som mulig (”as enjoyable as possible”), synes jeg det er vanskelig å skille dette fra virksomhet som har til ”formål å opprettholde offentlig ro og orden”, jf. politiloven § 26, 1.ledd. Slik jeg ser det, er det også grunn til å ta i betraktning ved hvilke midler dette søkes oppnådd. Det skjer ved patruljering av uniformerte vektere og som eventuelt også påtaler uønsket atferd som de blir oppmerksom på. Med andre ord de tre laveste trinnene i politiets maktmiddelstige:

- (1) Tilstedeværelse / presentasjon (symbolsk makt),
- (2) Verbale kommunikasjonsteknikker (lytte, spørre og undersøke) og
- (3) Verbal makt (pålegg og advarsler).

I tillegg skjer denne tjenesteutførelse på områder hvor politiet i det alt vesentlige er fraværende med mindre de blir uttrykkelig tilkalt. Vektervirksomheten er således ikke et supplement til politiets overvåking av ro og orden, men et alternativ til den. Jeg synes det er vanskelig å si at dette da ikke er en ”privat virksomhet som har til formål å opprettholde offentlig ro og orden ... på offentlig sted”, jf. politiloven § 26, 1.ledd.

Men konsekvensen av at politiet stort sett er fraværende, er at vekterne i stor utstrekning må gripe inn, og av omgivelsene forventes å gripe inn, også med fysiske maktmidler hvis det inntrer ordensforstyrrelser som setter andre personer eller andres eiendeler i fare. Innenfor de hjemler vekterne har, jf. nedenfor i 8, vil vekterne i stor utstrekning utgjøre førstelinjestyrken også for fysisk maktanvendelse. I denne forbindelse er det grunn til å vise til den departementale utredning med Utkast til ny lov om politiet med motiver av april 1991 del IV side 312 hvor det heter om den tilsvarende bestemmelse i den gamle politiloven:

”Såfremt formålet er å drive vakthold i form av observasjon og kontroll, og hvor eventuelle uregelmessigheter rapporteres til politiet, går man i alminnelighet

klar av forbudet i § 28 [gml. politilov av 1936]. Dersom vaktvirksomheten imidlertid forutsetter hyppig eller regelmessig bruk av fysisk makt, vil man lett overtre § 28. Dette vil gjelde selv om maktbruken isolert sett kan være rettmessig etter bestemmelsene om nødverge (strl. § 48) eller etter pågripelseshjemmelen i Strpl. § 176 første ledd annet punktum.”

Det er ikke holdepunkter for at politiloven av 1995 § 26 innebærer noen realitetsendring på dette punkt.

Basert på tolking av ordlyden er det derfor vanskelig å komme til annen konklusjon enn at vekternes patruljering av fellesområder i kjøpesentra, handleområder og trafikkstasjoner, i det minste er i dårlig harmoni med bestemmelsen om ”politimonopolet” i politiloven § 26.

5.2.3 De avgjørende kriterier etter politiloven § 26

Når vektervirksomhet av den type som er beskrevet foran, er blitt akseptert, er det åpenbart fordi behovet for stadig nærværende polisiære tjenester er større enn det det offentlige politiet kan tilby. Dette illustreres også ved at hvilken privat polisiær virksomhet som godtas, har utviklet seg, særlig i perioden fra politirollemeldingen i 1981 (NOU 1981:35) til Vaktvirksomhetsinnstilling fra 1997. For å få dette til å passe med forbudet i politiloven § 26, er bestemmelsen dels tolket innskrenkende og dels supplert med tre kriterier som ikke fremgår av lovteksten. De tre kriteriene er:

(1) Selv om det ikke er av avgjørende betydning for om området anses som offentlig sted, synes det ved vurderingen av om den private polisiære virksomhet er forenlig med politiloven § 26 å bli lagt betydelig vekt på om området er *underlagt privat eiendomsrett*.³⁷ Vekternes patruljering langs innvendige og privat eide handlegater lik dem man finner i flere store sentre, synes i dag å bli ansett som uproblematisk, mens en tilsvarende patruljering i en kommunalt eid, men klart avgrenset gågate oppfattes som mer problematisk.³⁸

(2) Det legges også stor vekt på at det området som vekterne har ansvaret for er *tydelig fysisk avgrenset*, for eksempel i form av gjerder, et bestemt bygningskompleks m.v., jf. bl.a. Vaktvirksomhetsutredning av 1997 side 143 om vektervirksomhet i parker m.v. Motsetningsvis fremgår det også av motstanden mot å akseptere en vekterbasert ordensovervåking i gågater, idet gågatene ofte fremtrer ”som en del av det alminnelige trafikkbildet”.³⁹ En tydelig fysisk avgrensning er imidlertid ikke alltid avgjørende, jf. eksemplet nevnt foran i 2.2 om uklarheten om hvor grensen for den kommunalt eide Rådhusplassen og det privat eide Aker Brygge i Oslo, går.

(3) Mens privat eiendomsrett og tydelige fysisk avgrensning ikke er ubetinget avgjørende kriterier for om privat polisiær virksomhet godtas på offentlige steder som kjøpesentra, handleområder og trafikkstasjoner, synes kravet om at virksom-

het ikke må være basert på fysisk maktanvendelse å være absolutt. At kriteriet er absolutt betyr imidlertid ikke at grensen er klar. Avgjørelsen må baseres på vekternes instruks, utrustning og hvordan tjenesten faktisk utføres. At vektervirksomheten drives på steder og i situasjoner hvor vekterne rent faktisk jevnlig – i påvente av at politiet kommer tilstede - må benytte sine hjemler for fysisk maktanvendelse, jf. 8 nedenfor, synes imidlertid ikke å være et hinder.

Å avgjøre hvilken begrensning politiloven § 26 representerer for privat polisiær patruljevirkosomhet på offentlig sted, innbærer således at man begir seg inn i et juridisk sett ganske grumsete farvann. To grenser synes likevel sikre: Om en kommune, en bydel eller en lokal velforning er misfornøyd med politiets ordensovervåking, vil politiloven § 26 hindre at det engasjeres vektere til å patruljere et kommunalt eid og ikke fysisk klart avgrenset område som for eksempel et sentrumsområde eller et kommunesenter.⁴⁰ Og er vekterne engasjert med det formål at de ikke bare skal overvåke, men også med fysiske maktmidler skal avvise eller anholde uønskede personer, for eksempel påtrengende narkotikaselgere eller tiggere, vil politiloven § 26 hindre dette selv om det offentlige stedet er fysisk klart avgrenset.⁴¹

6. Samtykke

6.1 Samtykkets betydning?

En viktig side ved vår personlige handlefrihet er at vi kan samtykke til å gjøre, tåle eller unnlate noe. Dette kan selvsagt også utnyttes av vekterne. Mark Button: Security Officers and Policing side 15 sier det slik:

“For even if they have no formal powers to ask an individual to do something, if that individual consents they can. Moreover because of their authoritative nature it could be argued that they are also more likely to secure consent than an ordinary citizen. Many of the powers of the legal tools of private security officers rest on the consent of the individual. “

Dette aktualiserer spørsmålet: Hvilke beføyelser kan baseres på samtykke fra den som rammes? Med utgangspunkt i oppgavene for vekterne i kjøpesentre, handleområder og kommunikasjonssentre, vil det være mest aktuelt å basere følgende på samtykke:

Innhenting av personalia.

Ransaking eller visitasjon av en person og dennes håndbagasje.

Kortvarig tilbakeholdelse / frihetsberøvelse av personer som er mistenkt for staffbart forhold eller som skal gjøres til gjenstand for nærmere kontroll.

Bortvisning fra kontrollområdet.

Utelukkelse fra kontrollområdet for et nærmere angitt tidsrom.

Det er ikke tvilsomt at dette er beføyelser som kan baseres på samtykke. Vi oppgir våre personalia ved en rekke anledninger selv om det ikke foreligger noen rettslig plikt til å gjøre det, slik tilfellet er overfor politiet, jf. straffeloven § 333. Ofte samtykker vi også til å vente på et sted, selv om det hadde passet oss best å gå, og motsatt så aksepterer vi en anmodning om å forlate et sted selv om vi hadde hatt mest lyst til å bli. De rettslige interessante spørsmål er derfor ikke knyttet til om vekterne har adgang til å basere disse beføyelser på samtykke fra den som rammes, men til hvilken samtykkekompetanse umyndige (mindreårige) personer har (6.2) og hvilke kvalitetskrav som i disse situasjoner generelt må stilles til innhenting og avgivelsen av samtykket (6.3).

6.2 Mindreåriges samtykkekompetanse

Problemet som skal behandles her, ligger i skjæringspunktet mellom vergemålsloven⁴² § 2 (evt. ny lov om vegemål⁴³ § 9) om at en mindreårig kan ikke selv foreta rettslige handlinger, og barnelova⁴⁴ § 33 om at ”foreldra skal gje barnet stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det er myndig”. Hva som kan antas overlatt barnet til selvbestemmelse må bero på en vurdering av den mindreåriges alder og modenhet, sammenholdt med hvor ekstraordinær og tyngende forpliktelse det er snakk om.

Det er ikke tvil om at en ungdom på 15 år sammen med sine foreldre kan samtykke til (avtale) at 15-åringen holder seg borte fra kjøpesentret for en periode på 14 dager. Spørsmål blir derfor om en for noen, og eventuelt hvilke, av de samtykkesituasjoner som nevnt i foregående punkt, kan legge til grunn at den mindreårige er gitt slik selvråderett at han eller hun selv kan samtykke? Ved drøftelsen har jeg mindreårige fra ungdomsskolealder, dvs. fra ca. 12-13 år og oppover mot myndighetsalderen på 18 år, i tankene. For personer i lavere aldersgrupper må det være temmelig klart at vekterne ikke kan basere rettmessigheten av sin tjenesteutøvelse på at de har fått samtykke fra den som blir rammet.

Personalia: Det må være temmelig klart at mindreårige selv kan beslutte å oppgi sine personalia til vekterne. Det er en dagligdags foreteelse som man normalt ikke tenker over som noe man samtykker til. Ungdommer gjør det i skolesammenheng, når de melder seg inn i foreninger, jf. barneloven § 32, og når de i forretninger handler gjenstander som det er knyttet en særskilt garanti til. Normalt vil avgivelse av personalia til vektere være mer negativt ladet enn situasjonene som nevnt foran, men konsekvensene av at personalia ikke oppgis, vil normalt være langt verre. For det første vil det i mange tilfeller innebære at heller ikke vergene kan bli varslet om den hendelse som er årsaken til at vekterne spør om personalia, og manglende personalia vil dernest ofte lede til at politiet blir tilkalt. (For mange mindreårige butikkyver er den førte konsekvensen en ønsket situasjon, mens de

stiller seg forholdsvis likegyldig til den andre.) Av at mindreårige selv kan velge om de vil oppgi sine personalia til vekterne, følger imidlertid ikke at de også kan samtykke til videre bruk og registrering av opplysningene. I kommentarutgaven til Personopplysningsloven (Wiik-Johansen m.fl.) s. 76 legges det riktig nok til grunn at dette er et spørsmål om den umyndiges individuelle modenhet og evne til å forstå konsekvensen av å samtykke til registreringen, mens det i Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) om lov om vergemål side 26 fremholdes at det følger av hovedregelen om at den mindreåriges manglende handleevne at ”Den mindreårige kan heller ikke på egenhånd samtykke til registrering av personopplysninger, ...”. Jeg slutter meg til det siste. Vergemålsloven § 2 (og ny vergelov § 9) begrenser den mindreåriges kompetanse også for disposisjoner som ikke er av direkte økonomisk betydning. Personvernet har i det elektroniske og digitaliserte samfunn en utsatt stilling, og vergenes samtykke bør derfor kreves. Med henvisning til drøftelsen foran i 5.1.3 vil mindreårige butikkyver ikke kunne registreres i vaktelskapets eget register selv om de på uttrykkelig forespørsel har samtykket til dette.

Ransaking: Uten lovhjemmel eller samtykke vil en personransaking ofte være en freds- eller besittelseskrengelse (straffeloven § 222 om straffbar tvang og § 392). Det er følgelig atferd som rettsordenen har gitt oss en forholdsvis sterk beskyttelse mot. Kan mindreårige ned til 13 år på egen hånd oppgi denne beskyttelse? Når jeg er tilbøyelig til å besvare dette bekræftende, er årsaken at jeg legger større vekt på kvalitetskravene til samtykket, jf. 6.3, enn samtykkekompetansen. Det viktigste er at de mindreårige blir gjort kjent med at de kan nekte, og hvilke konsekvenser dette vil ha (frivillig og informert). Velger de med denne informasjon å samtykke til vekternes gjennomgang av klær og håndvesker, er det tross alt til forføyelser som ikke er spesielt inngripende og som heller ikke har konsekvenser ut over det som skjer der og da. Avslører ransakingen tyvgods, følger de negative konsekvensene ikke av ransakingen, men av tyverihandlingen. Også i denne sammenheng må det vektlegges at en manglende samtykkekompetanse, vil lede til at politiets bistand i vesentlig større grad må etterspørres og avventes. Dette er et alternativ som sannsynligvis vil være mer belastende både i forhold til tidsforbruk og mulige konsekvenser for ungdommen.

Tilbakeholdelse /kortvarig frihetsberøvelse: At vekterne også på dette punkt kan basere seg på samtykke fra den mindreårige, følger lagt på vei av konklusjonene i foregående punkter. Formålet med tilbakeholdelsen er som regel å kontrollere identiteten og eller foreta ransaking, og deretter eventuelt varsle foreldre og/eller politiet og avvente deres ankomst. Tilbakeholdelse som foretas i straffende eller forebyggende hensikt, og som kanskje også varer lenger, kan derimot vanskelig bli rettmessig basert på den mindreåriges samtykke. Å holde den 15-årige anføreren i skadeverket på stedets hamburgerrestaurant i ”arrest” på bakrommet til kamme-

ratene hans har forelatt stedet, lar seg neppe forsvare selv om vedkommende samtykker. En slik privat rettshåndhevelse forfølger ikke et ”etisk forsvarlig formål”, jf. Kjell V. Andorsen: *Strafferettslig samtykke*.⁴⁵

”Det må være forsvarlig av den som mottar samtykket (gjerningspersonen) å bygge på det i den forstand at fornærmede også er skikket til å forføye over det aktuelle rettsgodet på den måten at han, gjerningspersonen, oppnår straffrihet. Særlig hvor det gjelder unge mennesker kan det være naturlig å ta utgangspunkt i spørsmålet om den handlingen som samtykket gjelder, har et fornuftig eller iallfall etisk akseptabelt formål, og om et slikt formål på denne måten ga vedkommende skjellig grunn til å tillate handlingen i kraft av sitt samtykke. Det er etter mitt syn ikke så mye et spørsmål om å gripe inn i disposisjonsfriheten til den enkelte som å sette rimelige og forsvarlige grenser for den.”

Bortvisning og utelukkelse: At mindreårige på vekternes anmodning selv må kunne akseptere å forlate stedet, fremtrer som klart. I eksemplet ovenfor må anføreren på 15 år, selv om han helst ville forblitt på stedet, kunne akseptere at vekterne følger han ut, og at han blir pålagt å holde seg borte for eksempel for resten av dagen.

Når det derimot gjelder samtykke til utelukkelse fra vekternes kontrollområde for en lengre periode, må løsningen etter min vurdering bli den motsatte. Et slikt samtykke er i realiteten en avtale mellom vekterne og ungdommen om at ungdommen ikke skal benytte seg av den rett alle andre har til å oppsøke kjøpesentret, kommunikasjonssentret e.l. i en nærmere angitt periode, for eksempel tre uker. Dette er en ”rettslig handling” eller en ”rettshandel” som etter vergemålsloven § 2 (ny vergemålslov § 9) ikke gyldig kan foretas av mindreårige. Den er også av slik ekstraordinær karakter og kan ha slike konsekvenser at det i alle fall ikke uten klare holdepunkter kan antas å være overlatt den mindreårige etter barneloven § 33. Avhengig av forholdene kan en slik avtale ha betydelige negative konsekvenser, for eksempel slik at vedkommende må finne alternative kommunikasjonsmåter fordi man blir utluktet fra busstasjonen eller T-bane-stasjonen. En avtale om at en mindreårig person for en periode ikke skal ha adgang til kontrollområdet må derfor også forelegges vergene til vedtakelse for å bli bindende. Den manglende gyldigheten vil først og fremst vise seg hvis ungdommen bryter den inngåtte avtalen. Da vil en henvisning til avtalen ikke gi grunnlag for straks å avvise ungdommen, og i verste fall kan det bli snakk om erstatningsansvar hvis den urettmessige avvisning leder til økonomiske tap, for eksempel slik at ungdommen eller foreldrene må betale for den tannlegetimen som de ble forhindret fra å benytte.

6.3 Kvalitetskrav til samtykket

Bortsett fra reglene om alvorlig tvang og lignende, finnes det ikke generelle kvalitets- og formkrav for et gyldig samtykke. Kravene vil variere med situasjon og rettsområde. Det gjelder noen krav på det private og familierettslige området hvor foreldre samtykker til at barna låner bilen, noen når forvaltningen innhenter samtykke som grunnlag sine disposisjoner, for eksempel utlevering av taushetsbelagt informasjon, og andre igjen når samtykket har karakter av dispositivt tilsagn i forretningsjussen, og atter andre når samtykket skal være en rettsstridsutelukkende omstendighet i strafferett.⁴⁶

At samtykket som vekterne baserer sin bestemmelse på, skal fylle bestemte formkrav som for eksempel skriftlighet, er det ikke grunnlag for. I mange av de samtykkesituasjoner som er nevnt foran, er det også helt upraktisk med skriftlighet, men når det for eksempel inngås en ”avtale” om at A skal holde seg borte fra kjøpesentret for en periode av tre uker, vil skriftlighet ofte være en fordel både for å fremme gjennomtenkningen og klarheten i det det samtykkes til, og for å sikre bevis hvis det senere blir tvist om hva det er samtykket til.

Selv om kravene som stilles til samtykket i stor grad er relative, har de likevel en felles kjerne. I tilfeller hvor samtykket først og fremst gir grunnlag for ensidig belastende beføyelser overfor den samtykket innhentes fra, og særlig når samtykket avgis overfor en presumptivt sterkere og mer kyndig motpart, er kravene gjerne at samtykket skal være *frivillig, informert og overveid*. Drøftelsen her er begrenset til om også samtykket som vekterne innhenter, må tilfredsstille slike kvalitetskrav.

Nettopp fordi det som regel forholder seg slik som *Button* sier at “because of their authoritative nature it could be argued that they are also more likely to secure consent than an ordinary citizen”, jf. foran i 6.1, er det etter mitt skjønn grunn til å stille visse kvalitetskrav til innhentingen av samtykket. Kvalitetskravene skal sikre at den som avgir samtykket, gjør det ut fra en avveining av hva han eller hun selv mener de er best tjent med i den situasjonen de befinner seg i, og ikke fordi de tror de må, eller fordi de uriktig legger til grunn at det vil ha overdrevne negative konsekvenser for dem om de ikke samtykker.

At et samtykke er avgitt *frivillig* er i høyeste grad en relativ størrelse. At samtykket er gitt frivillig i både reell og formell forstand er bare mulig der hvor det ikke består noen avhengighetsposisjon mellom den skal motta og den som skal avgi samtykket. I svært mange situasjoner samtykker man til noe enten for å oppnå et gode eller unngå et onde. Når det i politiets avhør av mistenkte står at ”mistenkte ble gjort kjent med sin rett til ikke å forklare seg, men var villig til å avgi forklaring”, er det en ganske formell frivillighet. I alle fall hvis saken ligger slik an at utsiktene til å bli varetaktsfengslet er ganske store hvis det ikke avgis en tro-

verdig forklaring. I mindre utpreget grad kan situasjonen være slik også i forholdet mellom vekterne og publikum. Den som observeres løpende ut av en forretning mens tyverialarmen ringer, og som kort tid deretter stanses av kjøpesentrets vektere, har brakt seg i en situasjon hvor frivilligheten blir en ganske formell størrelse når vekterne spør om vedkommende samtykker til å bli med på bakrommet for identitetsjekk og en nærmere undersøkelse. I mange tilfeller vil det også være u hensiktsmessig, grensende til det komiske om vekterne overfor den de har stanset skulle være forpliktet til å redegjøre for frivilligheten. Er det snakk om identitetsjekk, må det normalt være tilstrekkelig at spørsmålet personalia og legitimasjon formuleres slik at valgmuligheten fremgår, for eksempel om vedkommende er villig til å oppgi hva han eller hun heter og eventuelt vise fram legitimasjon, og eventuelt bli med på bakrommet for kontroll.

I de situasjoner som er aktuelle her, vil frivilligheten av samtykket i stor utstrekning også henge nær sammen med om samtykket er *informert*. At vekterne direkte eller indirekte gjør vedkommende kjent med at de ikke kan kreve den medvirkning de spør om, er jo av forholdsvis begrenset betydning hvis de ikke også gjøres kjent med hva vekternes inngrep vil bestå i, hva som søkes oppnådd med det, og ikke minst hva som blir konsekvensen hvis samtykket ikke gis. Først når vedkommende har tilgang til denne informasjonen, kan han eller hun gjøre seg opp en mening om de bør samtykke til inngrepet. Problemet med denne informasjonen er neppe først og fremst hva den bør inneholde, men hvordan den gis. Ofte skal informasjonen formidles i en situasjon hvor konflikt- og stressnivået er høyt, av vektere med begrenset trening i konflikthåndtering og i en situasjon hvor vekterne også er fysisk overlegne. Risikoen for at informasjonen kan bli formidlet på en så brysk måte at det lett kan oppfattes som trusler, er derfor tilstede. For eksempel i form av utsagn som "Samtykker du ikke, ber vi politiet komme og hente deg!".

Samlet sett tilsier mangel på reell frivillighet i kombinasjon med at informasjonen ikke nødvendigvis vil bli gitt på en nøytral måte, at tyngende inngrep og pålegg som er basert på vedkommendes samtykke, bør møtes med en viss grad av sunn skepsis. Det foreligger en klar risiko for at samtykket har slike mangler at det "ikke er bindende som viljeserklæring", jf. straffeprosessloven § 259. Risikoen for dette er kanskje særlig høy overfor mindreårige som både har liten kunnskap og liten erfaring om hva de er forpliktet til i slike situasjoner. Sett fra vakselskapenes side innebærer dette at før man baserer seg på samtykke som grunnlag, bør det foretas en kvalitetssikring av hvordan det er innhentet.

Det tredje kravet, at samtykket til skal være *overveid*, vil det i begrenset utstrekning være mulig å innfri. De situasjoner hvor det er særlig aktuelt å basere vekternes beføyelser på et samtykke, krever normalt at vedkommende bestemmer

seg forholdsvis raskt. At vedkommende får et minutt eller to til å tenke seg om, er ikke det samme som at samtykket er overveid. En overveielse krever at man i ro og mak har kunnet vurdere fordeler og ulemper av å avgi sitt samtykke. Det er vel egentlig bare hvor det er aktuelt å samtykke til en lengre utelukkelse fra vekternes kontrollområde at situasjonen ligger slik an at det er grunnlag for en egentlig overveielse.

6.4. Oppsummering

De fleste av de beføyelser og inngrep som er praktisk viktige i vekternes oppgaveløsning på kjøpesentra, kommunikasjonsentre m.v., er av en slik karakter at de kan gjennomføres med samtykke fra den som rammes. Siden vekterne i sitt politisiære virke er utstyrt med vesentlig færre lovbestemte inngrepshjemler enn politiet, er samtykket på det generelle og prinsipielle plan derfor også et viktig grunnlag for deres politisiære inngripen. I den praktiske virkelighet er det imidlertid mothensyn som må tas i betraktning: For det første vil deler av klientellet som vekterne skal forhold seg til – de mindreårige – ha begrensninger i hva de har kompetanse til å samtykke til. Dertil kommer at situasjonen hvor samtykket skal innhentes ofte er preget av at den som skal samtykke befinner seg i en tvangssituasjon (tatt for naskeri), at vedkommende er i en underlegen stilling i forhold til de vekterne som spør om samtykke (avsondret fra venner, men omgitt av flere vektere på bakrommet), og situasjonen vil ofte være preget av stress eller konflikt. Det er derfor mer enn en teoretisk mulighet for at det samtykket som vekterne baserer sin inngripen på, kan ha slike mangler at det ikke er bindende for avgiveren, og følgelig heller ikke kan tjene som grunnlag for inngrepet.

Man kan kanskje uttrykke det slik at det ikke er korrelasjon mellom samtykkets prinsipielle og generelle betydning for vekternes politisiære virke på den ene side, og mulighetene for i praksis å oppnå et gyldig samtykke på den andre. Betydningen av dette må i alle fall være at det bør vises atskillig varsomhet med å basere særlig tyngende inngrep alene på at den som rammes har samtykket.

7. Eiendomsrett og styringsrett

7.1. Begrensninger i eiendomsbeføyelsene generelt

Begrepet eiendomsrett betegnes gjerne som et ”koblingsord⁴⁷. Begrepet kobler sammen ulike måter å erverve rett til en eiendom og de rettigheter som følger med dette. Av de rettigheter som følger med eiendomsretten er blant annet retten til fysisk å gjøre bruk av eiendommen og å hindre andre fra å gjøre bruk av den. Av dette følger selvsagt også det mindre, nemlig at man kan bestemme at andre bare kan gjøre bruk av eiendommen på nærmere angitt vilkår.

De ulike beføyelser ligger til eieren uavhengig av hvem som er eier. Det kan være både privatpersoner, sammenslutninger, selskaper, kommune eller stat, jf. Rt. 1973 s. 869 hvor statlig eiendomsrett i sin tid før lovreguleringen om motorferdsel i utmark og vassdrag⁴⁸ ble benyttet til å forby snøscooterkjøring. Det er imidlertid antatt at stat og kommune, på områder som er beregnet på allment bruk, ikke i medhold av eiendomsretten kan gripe inn i myndighet som også er regulert i lov. Hvis politi eller påtalemyndighet i medhold av politiloven § 7 eller straffeprosessloven § 222b eller 222c ikke har nedlagt forbud mot at bestemte personer eller persongrupper oppholder seg på offentlig område som er offentlig eid, kan ikke staten eller kommunen forby slikt opphold i medhold av eiendomsretten.⁴⁹ Spørsmålet som skal drøftes her, er om en privat eier av offentlig sted, slik for eksempel kjøpsentrene gjerne er, jf. foran i pkt. 2.2. og 5.2.1, gyldig kan bruke eiendomsretten til å treffe slike beslutninger.

Også private eiere må i stor utstrekning finne seg i at andre uten særskilt tillatelse, gjør bruk av eiendommen ved å ferdes over den. Etter frilufsloven⁵⁰ § 2 er enhver sikret rett til å ferdes i utmark, samt etter loven § 3 en mer begrenset rett til å ferdes i innmark. I motsetning til hva som gjelder i de fleste andre land, kan eieren følgelig ikke generelt, eller etter eget forgodtbefinnende nekte personer å ferdes over eller for kortere tid å oppholde seg på eiendommen.⁵¹ Eieren kan imidlertid etter frilufsloven § 11, 2.ledd "vise bort folk som opptrer hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsetter eiendommen eller berettigete interesser for skade eller ulempe". Spørsmålet jeg reiser her er om man med en analogi fra allemannsretten i utmark- og innmarksområder, og med støtte fra læren om rettsmisbruk,⁵² kan legge til grunn at det på offentlige områder i privat eie, og som er etablert nettopp for å trekke til seg allmennheten, kan sies å foreligge en *urban allemannsrett* som begrenser de rettigheter som ellers følger med eiendomsretten?

7.2. En urban allemannsrett?

Som nevnt i foregående avsnitt legges det til grunn som sikker rett at det offentlige ikke kan bruke sin eiendomsrett til offentlige tilgjengelige områder som hjemmelsgrunnlag til å nedlegge forbud m.v. som også er gjenstand for lovregulering. Reaksjon på uønsket atferd på offentlig sted må derfor i det alt vesentligste overlates til politiet som kan treffe vedtak i medhold av politiloven § 7, 1. og 2. ledd. Men heller ikke i medhold av disse bestemmelser kan det besluttes langvarige individuelle påbud og forbud, jf. min artikkel "... *men ellers er det håpløst!*".⁵³ Jeg konkluderer der med at det neppe er grunnlag for eksempel å vise personer bort fra offentlig sted mer enn i 24 timer eller "over helgen", jf. lc. side 426. Utover denne tidsperiode må forbudene m.v. baseres på særskilte hjemler som straffeprosessloven §§ 222b og 222c, eventuelt domstolsavgjørelse etter straffeloven § 33, 2.ledd.

Når en legger til grunn en slik begrensning i den lovbestemte rett til å regulere allmennhetens rett til å oppholde seg på offentlig sted som er offentlig eid, er dette også et argument for å legge til grunn en tilsvarende begrensning for offentlige områder som er i private eie. Som omhandlet foran i 2.2 vil det ofte ikke være mulig for folk å avgjøre når de beveger seg fra et offentlig sted som er i offentlig eie, og over til et som er i privat eie. Det er sjelden markert klart i bybildet, for eksempel ved skilting, og virksomheten og bygningsmassen som befinner seg på de respektive områder er som regel den samme. I en del tilfeller er det også slik at kjøpsentret m.v. er kommet til ved at gategrunn som tidligere var i offentlig eie er blitt omregulert og overdratt til den private aktør som står for utbyggingen av kjøpsentret og som inkorporer den tidligere gategrunnen i det areal som sentret legger beslag på. Hensynet til at borgerne skal være foreberedt på hvilket håndhevingsregime de kan bli utsatt for, tilsier derfor at det også innfortolkes begrensninger i de beføyelser (styringsrett) som følger av eiendomsretten på slike urbane, men private eide offentlige steder.

Slik jeg ser det, vil en slik begrensning i eiendomsbeføyelsene, ikke være noe radikalt nytt på tingsrettens område. Som det fremholdes i Falkanger: Tingsrett side 409-410 vil innholdet i eiendomsretten bli påvirket – korrigert og begrenset - i forhold til samfunnsutviklingen. Forfatterne underbygger dette med henvisning til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2004 side 1985 hvor domstolen i avsnitt 46 bl.a. uttaler:

”Allemannsretten eksisterer parallelt med grunneierens eiendomsrett, og det er slik sett et spenningsforhold mellom allmennhetens og grunneierens rett. Innholdet i allemannsretten har – på samme måte som innholdet i en grunneiers eiendomsrett – gjennom tidene vært gjenstand for endringer i pakt med skiftende samfunnsforhold. Det er vanskelig å tenke seg at de to rettsinstituttene skal være statiske og ikke kunne endre seg i samsvar med samfunnsutviklingen.”

Dette gjentas av Høyesterett i avgjørelsen i Rt. 2007 side 102 i avsnitt 75, og hvor domstolen med henvisning til den formålsbestemmelse som ble vedtatt i frilufsloven § 1 i 1996, uttaler følgende i avgjørelsens avsnitt 79-81:

”Vedtaket av formålsbestemmelsen og den begrunnelse som ble gitt i den forbindelse, er en viktig bekreftelse på at det er rom for en dynamisk rettsutvikling på dette området også uten ytterligere medvirkning fra lovgivers side.

Det har ganske særlig i de siste ti år vært betydelig politisk oppmerksomhet omkring forholdene i strandsonen. Det er i ulike sammenhenger tatt initiativ for å få kontroll med den fortsatte nedbygging av denne, og den faktiske trussel dette utgjør for allemannsrettene. Den samfunnsmessige betydning av muligheten for utøvelse av friluftsliv er stadig fremhevet.

Ved avveiningen mellom grunneiers og allmennhetens interesser i strandso-

nen er det etter mitt skjønn også nødvendig å legge vekt på den begrensning i eierådigheten som følger av andre offentligrettslige regler. Det har allerede i flere tiår vært vesentlige begrensninger i grunneiers muligheter for å utnytte strandsonen, jf. nå plan og bygningsloven § 17-2.” (Understrekning foretatt av meg.)

Jeg forstår Høyesterett slik at på områder som er et knapphetsgode – standlinjen blir ikke lenger – kan det være grunnlag for en justering av eiendomsbeføyelsene for å sikre allmennhetens rett til livsutfoldelse. Dette er en argumentasjon som også har en viss gyldighet i forhold til kjøpesentre og kommunikasjonssentre i privat eie. I det moderne bybildet er disse områder de mest sentrale sosiale møteplasser, jf. 1.2. foran, og tilgang til disse er derfor viktig for muligheten til å ha sosialt samkvem med andre. Alternative møteplasser finnes ofte ikke. Men i tillegg kommer at tilgangen i stor utstrekning også er påkrevd for å kunne skaffe seg varer og ytelser som er nødvendige eller viktige, jf. 3.2. foran.

Det kan i reguleringsplaner og byggetillatelse⁵⁴ ikke treffes bestemmelser om hvordan virksomheten på det regulerte området skal drives. Men med den betydning de moderne handlesentrene m.v. har for befolkningen, må det likevel være adgang til å legge vekt på at den private eier har fått de offentlige tillatelse nettopp for at området skal være til nytte for allmennheten, og at dette må legge visse begrensninger på den eierrådighet som kan aksepteres.

En begrensning i de eiendomsbeføyelser som på eierens vegne kan utøves på fellesområdene i sentrene, kan også finne støtte i læren om rettsmisbruk. I Carl Jakob Arnholm: Privatrett side 126 heter det således:

”Undertiden kommer man frem på den måte at man trekker grenser for rettighetene ut fra lovregelens formål, uten at disse grenser direkte er kommet til uttrykk i loven. Men det hender også at man står uten holdepunkter av disse arter – kanskje fordi det gjelder relativt sjeldne konflikter, kanskje fordi man er på et område hvor retten er i utvikling, kanskje også fordi lovgiveren har forsømt sin oppgave. Her er det misbruksregelen gir hjelp.

...

Det kan være tilfelle hvor den vanlige beskrivelse av den enkelte rettighet ikke er tilstrekkelig eksakt; det som efter den vanlige beskrivelse skulle falle innenfor de beføyelser rettighetshaveren har, faller i visse tilfelle utenfor, og da nettopp når han søker å håndheve de normale grenser på en illojal måte.”

I moderne nordisk juridisk litteratur er særlig dansken Jens Evald som i sin bok *Rettsmisbruk i formueretten* på generelt grunnlag har diskutert læren om rettsmisbruk. I bokens kapittel 10- Sammenfattende analyse – sier han på side 323:

”Hvad der nærmere må betragtes som urimelig eller uredelig handlemåde følger af almindelig samfundsetiske handlenormer og skal ikke nærmere forfølges

her. Elementerne i urimlighedsbedømmelsen ligger imidlertid fast: det er nemlig retsmisbrugsreglens kriterier for retsmisbrug, dvs. Hvor en ret utøves alene eller i det væsentlige for at skade andre, eller i strid med dens formål, eller under omstændigheder, som betyder, at der er et væsentlig misforhold mellem rettighedshaverens interesse i at udøve retten og ulemperne for den forpligtede.”

Både i autoritativ retspraksis og juridisk litteratur er det således en viss støtte for å gjøre begrensninger når samfunnsutviklingen har ført til at eierrådighet som tidligere ikke kom i konflikt med andres rettigheter, nå i gitte situasjoner kan ramme andre urimelig hardt. At en lengre utelukkelse fra sentrene kan ha en slik virkning er behandlet foran i dette avsnitt og i avsnittene 1.2 og 3.2. I den sosialetiske vurdering som begrensningene må baseres på, må det, som nevnt, også tillegges vekt at eieren har fått adgang til å legge beslag på relativt store arealer nettopp for å stille dem til rådighet for allmennheten. Viktig i denne sammenheng er det også at en uinnskrenket rett til å utøve den tradisjonelle beføyelsen til å kunne bestemme hvem som får anledning til oppholde seg på eiendommen, lett kan komme til å ramme grupper av befolkningen som allerede er utsatt, jf. 3.4 foran. Det må også legges en viss vekt på at en eierrådighet som tillater at sentereieren gis anledning til å bestemme hvem som får anledning til å oppholde seg på området, indirekte også åpner for bruk av makt. Er forbudet mot opphold rettmessig, vil fortsatt eller gjenopptatt opphold normalt være en overtredelse av straffeloven § 355 (ny straffelov 2005 § 268). Og siden gjerningspersonen ved selve oppholdet viser at han ikke vil avstå fra det straffbare forhold, og vekterne vil påtreffe vedkommende på fersk gjerning, vil vekterne ha anledning til foreta pågrepelse etter straffeprosesloven §§ 173, 1. ledd jf. § 176, 1. ledd, 2. punktum, jf. nærmere nedenfor i 8.

Å tolke reglene slik at en begrensning i eierens rett til å bestemme hvem som får anledning til oppholde seg på sentrenes fellesområder, bidrar også til å sikre den grunnleggende retten til fri bevegelse⁵⁵. Avgjørelsen fra EMD i 2003 mot Storbritannia sitert foran i 3.3, gjaldt ytringsfriheten. Domstolen synes å ha lagt stor vekt på at ytringsfriheten ikke var urimelig begrenset selv om retten til å ha stand og dele ut løpesedler ikke ble tillatt i det privat eide kjøpesentret. Ytringsretten kunne med tilnærmet samme resultat utøves utenfor, og på ferdselsårer som ledet inn mot sentret. For retten til bevegelse som grunnlag for å nå de sentrale sosiale møteplasser og for å skaffe seg varer, er det lettere å tenke seg at en utelukkelse for lengre tid kan bli konvensjonsstridig. Hvis man fordi vekterne, på eierens vegne, har nektet en adgang til sentret i to måneder, ikke kan være sammen med sine forballsupportervenner som jevnlig møtes på kafeen i fellesområdet, eller må ta bussen til nabobyen 16 km unna fordi man ikke får tilgang til apoteket eller den bank man benytter, kan det ikke da sies at ”the essens of the right to liberty of movement” er angrepet. Hvis man i sitatet fra EMDs avgjørelse fra 2003 avnitt 47 bytter ut

”freedom of expression” med ”right to liberty of movement” kan statens positive forpliktelse tenkes formulert slik:

”Where, however, the bar on access to property has the effect of preventing any effective exercise of *the right to liberty of movement* or it can be said that *the essence of the right has been destroyed*, the Court would not exclude that a positive obligation could arise for the State to protect the enjoyment of the Convention rights by regulating property rights.”

Samlet sett mener jeg argumentene foran bør være tilstrekkelig til at eierens styringsrett til i alle fall fellesarealene i kjøpesentrene m.v., må begrenses med en urban allemannsrett som i utgangspunktet sikrer allmennheten rett til fri ferdsel og opphold (i åpningstiden). Av dette følger at eieren kan fastsette generelle ferdselsreguleringer som for eksempel setter forbud mot bruk av rullskøyer og rullebrett. På det individuelle plan bør eierrådigheten begrenses etter de samme prinsipper som friluftsløven § 11, 2.ledd fastsetter for landeiendommer:

”Grunnens eier eller bruker har rett til å vise bort folk som opptrer hensynsløst eller ved utilbørlig atferd utsetter eiendommen eller berettigete interesser for skade eller ulempe.”

Retten til opphold og ferdsel kan bare nektes personer som opptrer ”hensynsløst” eller ”utilbørlig” og derigjennom er til skade eller ulempe for de interesser som sentret primært skal tjene. Å være en noe høylydt ungdomsgjeng, bære preg av å være rusmisbruker eller generelt se ”forsoffen” ut, kan neppe sies å være ”hensynsløst” eller ”utilbørlig”. Med mindre man er til betydelig hinder eller sjenanse for andre, kan det heller ikke anses som ”hensynsløst” eller ”utilbørlig” å bruke kjøpesentret som ”varmestue”. Anvendelsen av tilsvarende norm som i friluftsløven setter først og fremst krav til når det kan gripes inn, men regulerer også hvor varig inngrepet kan være. Bestemmelsen gir bare ”rett til å vise bort” og ikke til å utelukke for lengre tid. At man nektes videre opphold i sentret den aktuelle dag, må være i orden. Men å bestemme at man ikke får anledning til å komme tilbake på før om én uke, er å utelukke, og der et noe mer og noe annet enn å vise bort. Dette innebærer selvsagt ikke at sentereiere er uten mulighet for å utelukke notoriske bråkmakere, men bare at de må gå veien om anmeldelse og idømmelse av ”kontaktforbud” etter straffeloven § 33, 2.ledd, slik tilfellet også er når politiet ønsker å utelukke personer fra et nærmere angitt område for en lengre tid. Atferden det reageres på, vil nesten alltid være straffbare, for eksempel som overtredelse av straffeloven § 350, og da kan de i medhold av straffeloven § 33, 2. ledd bokstav a idømmes et forbud mot å oppholde seg på et bestemt område i en nærmere angitt periode. Overfor de helt unge, under 15 år, vil også oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222c være anvendelig. Hvis ikke vergen samtykker til forbudet, vil det også etter denne bestemmelse skje en rettslig prøving, jf. bestemmelsens siste ledd.

Med en slik begrunnelse og saksbehandling vil begrensningen i bevegelsesfriheten heller ikke reise spørsmål i forhold til EMK TP 4 art 2, jf. reservasjonen i nr.3 i bestemmelsen.

8. Lovbestemmelser

8.1. Innledende oversikt

Lovbestemmelsene som danner grunnlag for sentervekternes polisiære beføyelser kan deles i to: Straffeprosessuelle og strafferettslige bestemmelser. Til den første gruppe hører pågripelseshjemmelen i straffeprosessloven § 176, 1.ledd, 2. punktum.

De strafferettslige lovbestemmelser er mer sammensatt. Den mest direkte hjemmel er bestemmelsen om selvtekt som i dag er ulovregulert, men som er kodifisert i ny straffelov § 19 og vil bli drøftet i tilknytning til den bestemmelsen. Også bestemmelsen om nødverge i straffeloven § 48 (ny straffelov § 18) kan danne grunnlag for polisiære beføyelser. Et negativt, eller indirekte ”hjemmelsgrunnlag” kan også følge av at vekterne når de griper inn antas å ha en særlig strafferettslig beskyttelse. I dag er dette hjemmelsgrunnlag ulovregulert og basert på rettspraksis, men når ny straffelov trer i kraft vil det bli forankret i lovens § 77 bokstav h om ”personer som er ... særlig utsatt for lovbrudd”. Det kan også tenkes av loven før den trer i kraft, blir endret slik at vekterne føyes til i §§ 265 og 283 om ”særskilt vern for enkelte yrkesgrupper”, jf. nærmere om bakgrunnen for dette i pkt. 8.5.

8.2. Borgerlig pågrepelse - straffeprosessloven § 176,1.ledd, 2. punktum

Bestemmelsen i straffeprosessloven § 176,1.ledd, 2.punktum om det en gjerne kaller borgerlig pågrepelse lyder:

”Når det er fare ved opphold, kan politimann foreta pågrepelse uten beslutning av retten eller av påtalemyndigheten. Det samme gjelder enhver annen dersom den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor.”

For å få det fullstendige bilde av hvilke polisiære rettigheter denne bestemmelse gir vekteren (og alle andre) må den kombineres med straffeprosessloven § 178 og straffeloven § 48, 3.ledd. Bestemmelsen i strpl. § 178 gir indirekte adgang til å personransake pågrepne, og lyder

”Pågrepelse foretas så skånsomt som forholdene tillater.

Ting som den pågrepne kan bruke til vold eller til å unnvike, skal tas fra ham. I dette øyemed kan han ransakes.”

Det følger ikke direkte av disse bestemmelser at det ved iverksettelse av en slik borgerlig pågrepelse kan brukes makt. Dette følger imidlertid av straffeloven § 48, 3.ledd at maktanvendelse

”der foretages i Hensigt at iverksætte en lovlig Paagribelse”

er rettmessige når den

”ikke overskrider, hvad der fremstillede sig som fornødent hertil,”

og det i forhold til det gjerningspersonen er mistenkt for og hans atferd for øvrig ”ei heller maa agtes ubetinget utilbørligt at tilføie et saa stort Onde som ved Handlingen tilsigtet”.

Etter den nye straffelov fra 2005 følger det samme i mer moderne språkdrakt av bestemmelsen i § 18, 1. og 2.ledd, som bestemmer at en maktanvendelse som ellers ville vært en straffbar legemskrenkelse, er lovlig når den blir foretatt for å iverksette en lovlig pågripelse, og maktanvendelsen ikke går lenger enn nødvendig, og heller ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig gjerningspersonen kan antas å være, hva slags interesse som er krenket gjennom den straffbare handling, og gjerningspersonens skyld.

Som nevnt foran i pkt. 1.3 har oppmerksomheten om vekternes polisiære myndighet i stor grad vært knyttet til deres rett til å anvende makt. Reglene om vekternes adgang til å foreta borgerlige pågripelser er derfor forholdsvis fyldig behandlet. Se bl.a. Vaktvirksomhetsutvalget innstilling fra 1997 side 39 og Rolf B. Wegner: *Vekternes bruk av fysisk makt mot person* i Lov og Rett 2009 side 84, på side 85-86 og Auglend m.fl. *Politirett* (2004) side 896-97. Jeg viser til disse fremstillinger, og konsentrerer behandlingen her om hva dette hjemmelsgrunnlag mer konkret gir sentervektene adgang til å foreta.

En forutsetning for at vekterne kan benytte sin adgang til borgerlig pågripelse, er at vilkårene for å pågripe etter straffeprosessloven §§ 171 – 173 er oppfylt. Et grunnleggende krav her, er at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling. I dette ligger at det må være mest sannsynlig at den person som man akter å pågripe, har foretatt en handling som fyller alle fire straffbarhetsvilkårene. Dette innebærer at en betydelig andel av de som oppholder seg i sentrene og som viser en atferd som vekterne ønsker å gripe inne overfor, nemlig ungdom under 15 år, ikke kan pågripes. Overfor denne gruppe, må inngrepet i så fall være basert på annet grunnlag, jf. foran i 6 og 7. En 14-årig som foretar skadeverk i sentret eller som viser en atferd som er til betydelig ulempe for andre, må kunne vises ut og med vedkommendes samtykke, også tas med for identitetssjekk, men pågripes kan han eller hun ikke.

For pågripelse etter strpl. § 171 er det også et krav om at den handling vedkommende mistenktes for, har en strafferamme som går ut over seks måneders fengsel, dvs. minst 6 måneders fengsel og en bot i tillegg, slik tilfellet for eksempel er for naskeribestemmelsen i strl. § 391a. For en rekke aktuelle bestemmelser er dette imidlertid ikke tilfellet. Det gjelder for eksempel bestemmelsen om ordensforstyrrelser i straffeloven § 350 som slagsmål, støy eller ”fyll og bråk”. Her er

strafferammen to måneder. For overtredelse av bestemmelsen i straffeloven § 355 om opphold på stedet til tross for forbud og anmodning om å fjerne seg, jf. foran i 7.2., er rammen 3 måneders fengsel. Det samme gjelder den som gjør seg skyldig i forsøpling og skade av lite omfang, jf. straffeloven § 391. I alle disse tilfeller vil pågripelsen være avhengig av at vekteren påtreffer gjerningspersonen under utførelsen av handlingen, for eksempel slagsmålet eller tilsmussingen av sentret, og at vedkommende ikke ved tilsnakk avstår fra virksomheten. I slike tilfeller kan nemlig pågripelsen forankres i straffeprosessloven § 173, 1. ledd som krever at personen ”treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet”. Slåsskjempene som ser vekterne komme, og som da velger å avslutte kampen og stikke av fra stedet, kan følgelig ikke innhentes og pågripes.

Men heller ikke alle mistenkte som er strafferettslig tilregnelig og har foretatt en handling med strafferamme høyere enn 6 måneder, for eksempel butikkyveri, kan pågripes etter straffeprosessloven § 171. Også for iverksettelse av en borgerlig pågrepelse må et av de spesielle pågripelsesvilkår i § 171 være tilstede. Hvis mistenkte straks erkjenner forholdet, leverer fra seg tyvgodset og viser fram innholdet i eventuelle vesker m.v., samt foreviser utvilsomt gyldig legitimasjon, vil vilkårene om unndragelsesfare, bevisforspillelse eller gjentakelsesfare normalt ikke være oppfylt. I et slikt tilfelle må tilbakeholdelsen i tilfelle baseres på annet grunnlag, normalt samtykke, jf. foran i 6.

Selv om vilkårene som lovgivningen stiller til gjerningspersonen, den straffbare handling og pågripelsesgrunnen er oppfylt, følger det også begrensninger av reglene om skånsomhet, jf. strpl. § 178, 1.ledd, og kravene om nødvendighet og forholdsmessighet i strpl. § 170a, jf. §§ 174 og 176, 2.ledd. Skånsomhetskravet i § 178 stiller nok først og fremst krav til hvor og hvordan pågripelsen gjennomføres.⁵⁶ Det ligger jo i sakens natur at for sentervektere vil pågripelsen finne sted i områder hvor det også befinner seg andre. I skånsomhetskravet ligger at pågripelsen så langt det er mulig ikke bør bli en offentlig gapestokk, men søkes gjennomført så diskret som mulig. Det bør først og fremst være mistenktes egen atferd som bestemmer hvor mye ”song and dance” det blir rundt pågripelsen. I en del tilfeller er det likevel ikke til å unngå at vekternes pågrepelse vil tiltrekke seg oppmerksomhet. Dette er omstendigheter som også må inngå i og påvirke nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen etter strpl. § 170a, og kan i helt spesielle situasjoner lede til at vekterne bør avstå fra en pågrepelse selv om vilkårene for øvrig er tilstede. Men sin største betydning har nok forholdsmessighetskravet for avgjørelsen om hvem som bør pågripes, og ikke minst hvor lenge den borgerlige pågrepelse kan vare. Bestemmelsen i § 174 om at ”personer under 18 år bør ikke pågripes hvis det ikke er særlig påkrevd” og i § 176,2.ledd om at ”den som uten å høre til politiet har foretatt en pågrepelse, skal straks overgi den pågrepne til poli-

tiet", må i alle fall innebære at det er meget snevre grenser for hvor lenge vekterne kan holde personer under 18 år "borgerlig pågrepet". Noen absolutt tidsgrense kan ikke angis. Dette vil avhenge av hva pågripelsen gjelder og ikke minst hvor på skalaen fra 15 til 18 år vedkommende befinner seg. Men synonymene til "straks" er "omgående" og "uoppholdelig", dvs. "uten opphold". Dette indikerer at all tid ut over det som går med til å varsle politiet og for patruljen raskest mulig å komme fram til kjøpesentret m.v., alltid bør utløse en vurdering i forhold til strpl. § 170a. En vurdering som altså blir ekstra stram når den pågrepne er under 18 år, og strammere dess yngre den pågrepne er.

Vilkåret for borgerlig pågrepelse er at gjerningspersonen påtreffes på fersk gjerning eller forfølges på ferske spor. I det første ligger at vedkommende oppdages i gjerningsøyeblikket eller umiddelbart etter forøvelsen på en slik måte at det ikke er tvil som at vedkommende er gjerningspersonen.⁵⁷ Vektere som responderer på tyverialarm fra en forretning og påtreffer gjerningspersonen med tyvkostene på vei ut av forretningen med betjeningen gestikulerende bak, påtreffer gjerningspersonen på fersk gjerning. Ferske spor krever både en nærhet i tid og at informasjonen om gjerningspersonen er slik at det ikke kan være nevneverdig tvil om at vekterne forfølger riktig person.⁵⁸ Har gjerningspersonen løpt fra stedet, men det er gitt en beskrivelse utseende, klesdrakt, hva som er stjålet, og andre kunder i sentret ivrig peker i retningen hvor vedkommende nettopp forsvant, vil vilkårene være oppfylt.

Det følger av straffeloven § 48, 3.ledd (ny straffelov § 18) at vekterne i utgangspunktet kan bruke nødvendig makt for å stanse gjerningspersonen og for å sikre seg kontroll over vedkommende. Men heller ikke i disse tilfeller er det adgang til "å skyte spurv med kanoner". Det må være en viss forholdsmessighet mellom det gjerningspersonen kan mistenkes for og den bebreidelse som kan rettes mot vedkommende, og den fare eller skaderisiko som maktanvendelsen innebærer. Ikke minst må vekterens egne (arrestasjons)ferdigheter inngå i denne vurdering.

Når gjerningspersonen påtreffes på fersk gjerning eller forfølges på ferske spor, har polititjenestepersoner og sivile, herunder vektere, samme pågripelseskompetanse, jf. strpl. § 176, 1.ledd.⁵⁹ For adgangen til å ransake gjerningspersonen etter at pågrepelse har skjedd, er derimot kompetansen forskjellig. Etter strpl. § 198, 1.ledd nr. 2 vil polititjenestepersoner i et slikt tilfelle ha generell adgang til å ransake vedkommende, mens vekterne bare kan ransake pågrepne for å finne gjenstander som han kan bruke til vold eller for å stikke av, jf. strpl. § 178, 2. ledd. I de fleste tilfeller vil dette gi adgang til en ransaking som også kan avdekke tyvkoster. Men hvis den pågrepne er antrukket slik at det er åpenbart at han eller hun ikke kan være i besittelse av slike skadevoldende gjenstander som § 178, 2.ledd tar

sikte på, er vekterne avhengig av et uttrykkelig og gyldig samtykke for å ransake for å finne den gullringen som det er skjellig grunn til å mistenke vedkommende for å ha stjålet og gjemt i den ”åletrange” jeansen.⁶⁰

8.3. Selvtekt

Reglene om selvtekt er i dag ikke lovregulert, men når det nye straffelov av 2005 trer i kraft, vil retten til selvtekt være positivt regulert og kodifisert i lovens § 18.⁶¹ Bestemmelsen lyder:

”En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den som har retten, handler for å gjenopprette en ulovlig endret tilstand, og det ville være urimelig å måtte vente på myndighetenes bistand. Makt mot en person kan bare brukes når rettskrenkelsen er åpenbar, og må ikke gå lenger enn forsvarlig.”

Rettmessig selvtekt er alltid subsidiær i forhold til inngrep fra politiets side, jf. kravet om at det skal være urimelig å måtte vente på myndighetenes bistand. For de situasjoner som er praktiske for vekterne, at gjerningspersonen eller medvirkere påtreffes med stjalne gjenstander, vil dette vilkår nesten alltid være oppfylt. Både person og gods vil normalt forsvinne mens man venter på politiet.

Vekterne må normalt anses for å opptre på vegne at de forretningsdrivende i handlesentret (jf. ”den som har retten”), og regelen om selvtekt har derfor den betydning at de med *forsvarlig maktanvendelse* kan ta fra gjerningspersonen stjalne gjenstander, (men kan ikke ransake for å finne dem). Og i reglene om selvtekt er det ikke noe krav av tyven treffes på fersk gjerning eller friske spor. Damen som har stjålet en dyr skinnkåpe tidlig på dagen, men som har greid å gjemme den unna i sentret, og som observeres når hun straks før sentrets stengtids kommer for å hente kåpen, kan med makt fratras denne hvis vekterne er sikre i sin sak, jf. kravet om at *rettskrenkelsen skal være åpenbar*.

Den rettmessige selvtekt er alltid *direkte gjenopprettende*. Vektere som føler seg overbevist om at en person fra en sportsforretning har stjålet sykkelutstyr og sykkelutrustning for betydelig beløp, men ikke er i stand til å finne tyvgodset, kan derfor ikke i medhold av selvtektsbestemmelsen rettmessig bemektige seg gjerningspersonens sykkel for tvinge frem opplysninger om hvor det stjalne er.

8.4. Nødverge – straffeloven § 48

En sentral side av nødvergebestemmelsen er behandlet foran i 8.2 om borgerlig pågrep og retten til maktanvendelse ved iverksetting av dette. Nødvergebestemmelsen vil imidlertid gi vekterne ”polisiære fullmakter” også i sammenhenger hvor de ikke iverksetter en pågrep. Handlinger fra vekterne som ellers ville være straffbare legemskrenkelser eller tvang, er lovlige når de blir foretatt for å avverge et ulovlig angrep, ikke går lenger enn nødvendig, og for øvrig ikke

åpenbart går ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld.⁶² En åpenbart beruset person som både representerer en sikkerhetsrisiko og er til betydelig sjenanse for det øvrige publikum, og som derfor med rette kan bortvises fra kjøpesentret, må vekterne kunne geleide ut med makt hvis han eller hun ikke forlater stedet frivillig. Den fortsatte tilstedeværelse er et rettsstridig angrep på eierrådigheten som vekterne er satt til å ivareta, jf. 7 foran, og en maktanvendelse som har som siktemål å bringe dette til opphør, og som ikke er åpenbart utforholdsmessig, må være rettmessig.

I den grad vedkommende ikke bare gjør passiv motstand, men også går til angrep på vekterne har de selvsagt samme rett til å forsvare seg som alle andre. Og for vektere er situasjonen oftest slik at de ikke kan ”forsvare” seg ved å avbryte oppdraget og stikke av, slik vanlig sivile kan gjøre om de engasjerer seg i tilsvarende situasjoner. Vekterne har gjerne både en tjenesteplikt til å gjennomføre oppdraget, og møtes også av omgivelsene med en forventning om at de skal ordne opp. Ved vurderingen av om handlingen ”åpenbart går ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld”, må den sosiale forventning som vekterne møtes med, tas i betraktning. For vekterne har Augdahls⁶³ utsagn om at ”til feighet er man ikke forpliktet” en betydelig realitet.

8.5. Særlig strafferettslig beskyttelse – et indirekte kompetansegrunnlag

For den som utøver politisær virksomhet, er det viktig at de bestemmelser og direktiver som gis, etterleves av dem de retter seg mot. Om dette skjer fordi mottakerne er enige i beslutningen, respekterer avgiverens kompetanse til å fatte bestemmelsene, eller i alle fall ikke finner det oppportunt å motsette seg beslutningene, er i praksis av mindre betydning. I den grad det er det siste som er tilfellet, kan det at personer utøver den politisære virksomhet, i vår sammenheng, vekterne, er gitt en særlig strafferettslig beskyttelse, representere et indirekte kompetansegrunnlag. Dette indirekte kompetansegrunnlaget kan dels komme til uttrykk gjennom bestemmelser som gir avgiveren et særskilt vern, slik tilfellet er med polititjenestepersoner etter straffeloven §§ 127 og 326 (ny straffelov §§ 155 og 156). Men det kan også følge av rettspraksis knyttet til de ordinære bestemmelser om for eksempel legemskrenkelser eller trusler hvor det som straffskjerpene moment fremheves at vedkommende yrkesgruppe har behov for et særlig strafferettslig vern. I straffeloven av 2005, som i motsetning til gjeldende lov inneholder generelle straffutmålingsdirektiver i §§§ 77 og 78, er det i §§ 77 bokstav h, bestemt at det i skjerpene retning normalt skal legges vekt på at handlingen ”har rammet personer som er ... særlig utsatt for lovbrudd”. Det følger av forarbeidene,

⁶⁴at vekterne er med blant dem man her har hatt i tankene. Noen stor nyskapning vil det neppe være. Det foreligger allerede en rekke avgjørelser fra tingretten og lagmannsretten som fremholder dette ved straffutmålingen.⁶⁵ Forutsetningene for at vekterne skal gis en slik *særlig* beskyttet posisjon, er imidlertid at de ikke ved egen atferd har gitt foranledning til krenkelsen, jf. til illustrasjon en avgjørelse fra Oslo tingrett ⁶⁶ hvor det fremholdes at også vekterne må legge bånd på seg og vise evne til besinnelse.

Ny straffelov 2005 begrenser de yrkesgrupper som er vernet av bestemmelsen om vold og trusler mot offentlig tjenestemann i § 155, og innfører i stedet bestemmelser om trusler og vold mot særlig utsatte yrkesgrupper i §§ 265 og 286. Den straffbare handling i denne bestemmelse er ved trusler eller vold å søke ”å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særlig utsatt yrkesgruppe.” Som særskilt utsatt yrkesgruppe forstås i loven helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, fly, drosje eller ferge, og personer som har ansvar for opplæring i grunnskole eller videregående skole. Som man ser er vekterne ikke med i denne oppregning. Som Morten Holmboe påpeker i sin artikkel ”Vold og trusler mot ”særskilt utsatte yrkesgrupper” i straffeloven av 2005”⁶⁷ kan årsaken være mangelfull koordinering internt i Justisdepartementet.⁶⁸

Ved vedtakelsen av vaktvirksomhetsloven av 2001 uttalte justiskomiteen⁶⁹: ”... den risiko som slikt arbeid innebærer har etter komiteens syn økt de senere årene som følge av at kriminaliteten er blitt grovere. Det kan derfor være naturlig på nytt å vurdere et bedre strafferettslig vern for vold mot vektere, på linje med reglene i straffelovens § 127 om vold mot offentlig tjenestemann. Komiteen ber derfor departementet komme tilbake med et forslag til bedre strafferettslig vern for vekterne.”

Når et slikt forslag ikke er fremmet, synes årsaken, som Holmboe antyder, å være at initiativet har falt mellom to stoler. Forberedelsen av ny straffelov har i det alt vesentlige skjedd i Justisdepartementets lovavdeling. I Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) uttaler Lovavdelingen, som nevnt foran, at straffskjerpelsesmomentet i § 77 bokstav h om ”særlig utsatte” vil være aktuell for vektere. I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) som omhandler bestemmelsene i §§ 265 og 286 nevnes ikke vekterne verken i lovteksten eller motivene.⁷⁰ Årsaken er nok først og fremst at disse bestemmelsene ble gitt for å dekke de yrkesgrupper som var tatt ut av bestemmelsen om offentlige tjenestemenn i § 155. Men årsaken var nok også at proposisjonen ble forberedt på en tid da uheldig maktanvendelse fra vektere hadde vært framme media, og at det derfor ikke var politisk ønskelig å fremheve gruppens særlige behov for vern.⁷¹ Da Justisdepartementets politiafdeling forberedte en odelstingsproposisjon om endringer i vaktvirksomhetsloven samme år,⁷² vises det her til at

behovet for særlig vern bør tas opp i andre delproposisjon til ny straffelov, men departementsavdelingen må åpenbart ha oversett at denne proposisjon allerede var blitt fremmet uten drøftelse av spørsmålet.

Forblir rettstilstanden som beskrevet ovenfor, vil det særlig strafferettslige vern for vekterne fortsatt bare komme til uttrykk gjennom domstolens straffutmåling og straffutmålingsbetraktninger. Men siden det trolig vil gå flere år før den nye straffelov trer i kraft, og lovgivningsprosessen om vekterne knyttet til bestemmelsene om "særskilt utsatte yrkesgrupper" i alle fall er noe uryddig, kan det ikke helt utelukkes at bestemmelsene i ny straffelov §§ 265 og 286 kan bli endret i favør av vekterne før loven trer i kraft. Avgjørende for dette vil trolig være om vekterne i mellomtiden får medieoppmerksomhet som krenket eller som krenkere. Men tas vekterne med i disse bestemmelsene, vil det i så fall ha betydelig symboleffekt, og sende et signal om at "man ikke bråker med vekterne". Det vil gi vekterne et sterkere indirekte polisiært "kompetansegrunnlag".

9. Veien videre

Som nevnt innledningsvis i 1.2. overstiger tallet på vektere allerede antallet politiutdannede tjenestepersoner. Selv om det de siste år har skjedd en betydelig økning i opptaket av antall politistudenter, er det vanskelig å se for seg en ujamning eller reversering av forholdstallet mellom vektere og politi. Slik jeg ser det, er det naturlig å drøfte tre mulige fremtids senarer: Det ene er at man fortsetter med dagens rettslige og faktiske situasjon, jf. 9.1. En annen mulighet er å øke kontrollen med vektervirksomheten på offentlig sted, men samtidig gi vekterne økte polisiære fullmakter, jf. 9.2. Den tredje mulighet er å etablere ekstraordinære politiresurser slik at politipersonell kan være tilstede og tilgjengelige i og omkring handle- og kommunikasjonsentrene hva enten de er utendørs eller innendørs, jf. 9.3.

9. Status quo

Det er selvsagt ikke noe i veien for at man fortsetter med dagens faktiske og rettslige situasjon, hvor vekterbransjen overstiger antall politiutdannede tjenestemenn, og hvor det i det alt vesentlig er vekterne som har ansvaret for den polisiære førstelinjetjeneste på de områder hvor allmennheten i det daglige ferdes og møtes, men uten å være gitt lovbestemte polisiære fullmakter. Av drøftelsen foran vil det imidlertid ha fremgått at denne situasjon bare er mulig gjennom et visst "politirettslig selvbedrag". Nemlig at denne vektervirksomhet ikke kommer i konflikt med forbudet i politiloven § 26, 1. ledd om "privat virksomhet som har som formål å opprettholde offentlig ro og orden ... på offentlig sted." Bestemmelsen synes i dag å bli forstått som om forbudet bare omfatter å delta i eller organisere "privat virksomhet som *med makt* har som formål å opprettholde offentlig ro og orden ... på offentlig

sted.” At vekterne overtar den alminnelige patruljering, overvåking, tilstedeværelse, veiledning og regulering i alle fall på visse offentlige steder, synes allerede å være akseptert. Jeg ble følgelig ikke overrasket da jeg under arbeidet med denne artikkel på en av de mest offentlige av alle plasser, nemlig krysset Karl Johans gate / Akersgaten ved Egertorget i Oslo, med Stortinget som nærmeste nabo, møtte en vokter som på sin uniform bar armbindet som viste at han var ”bymiljøvekker”!

Skal man fortsette med dagens ordning, bør man i alle fall erkjenne at det offentlige enhetspolitiet som hovedaktør i arbeidet med å opprettholde ro og orden på offentlig sted, har lite med virkeligheten å gjøre. På handle- og kommunikasjonsentre som er de områder hvor allmennheten først og fremst ferdes og samles i det daglige, synes det offentlige politiets rolle i stigende grad å bli en annenlinjetjeneste som tilkalles når vekterne ikke har kompetanse til eller rår med situasjonen.

9.2. Begrenset politimyndighet - økt myndighet og økt kontroll

På side 15 flg. i rapporten fra politiforskningskonferansen i Wäxjö i august 2007, ”Policing in Scandinavia” er det gjengitt et fordrag holdt av professor Clifford Shearing med tittelen ”The Past, Present and Future in Policing”. Han beskriver her avslutningsvis, side 25-29, en ny rolle for politiet. Politiet bør ikke nødvendigvis være den sentrale faktiske aktør for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, men bør være den sentrale koordinator og ikke minst garantist for dette:

”Police are not seen as monopolizing policing activities, but as being central, and indeed the central, guardians of the public peace. They are the institution that people should be able to turn to when they seek assurance of safety.” (side 29)

En måte å gi vekterne mer makt, men også å gi politiet større grad av kontroll over virksomheten, er å åpne for at noen vektergrupper på nærmere bestemte vilkår kan meddeles begrenset politimyndighet, jf. politiloven § 20, 3.ledd. Det har imidlertid i mer enn 20 år vært en uttalt og klar praksis at vektere ikke skal meddeles begrenset politimyndighet. Det ble sagt i klartekst i NOU 1984: 24 side 54 om vaktelskapenes virksomhet, og det er uttrykkelig gjentatt i Justisdepartementets rundskriv ”Begrenset politimyndighet” av 13. desember 2000.⁷³ Både i odelstingsproposisjonen til politiloven⁷⁴ side 53-54 og til vaktelskapsloven⁷⁵ side 17 er det samme klart forutsatt. Heller ikke politimeldingen i St. meld. nr. 42 (2004-2005) side 94 etterlater noen tvil på dette punkt.

Jeg har selv vært av den oppfatning at dette har vært et forstandig standpunkt. Men i lys av utviklingen, hvor man må konstatere at politimonopolet langt på vei er opphørt, i alle fall i betydningen av at politiet står for den polisiære førstelinjetjeneste på områder hvor allmennheten ferdes og samles i det daglige, kan det være grunn til vurdere standpunktet på nytt.

Det første en bør spørre seg om, er om det er klokt å opprettholde et slikt absolutt standpunkt. Jeg vil tro at vi begynner å nærme oss en situasjon hvor samfunnet etter hvert er blitt så avhengig av sikkerhetsindustriens tjenester, også i det offentlige rom, at kravet om at de også må gis makt og myndighet blir umulig å stå i mot. Kanskje er det ikke for den vektergruppe som omhandles i denne artikkel – sentervektene - at slaget først vil stå, men heller i forhold til vaktelskaper med en statlig eller kommunal eier. Den dagen det fra regjeringshold eventuelt legges tyngde bak kravet om at vaktelskapet Departementenes Servicesenter (DSS) skal gis begrenset politimyndighet slik at de kan gripe inn overfor personer som stiller i til bråk og uorden i og rundt regjeringskvartalet, er jeg redd prinsippet må vike. Og er skansen først brutt, vil nok nye krav raskt komme på banen, for eksempel fra ledelsen i de store byer som vil bygge opp en ”kommunal vaktstyrke”, eller som vil betale for vektere ned begrenset politimyndighet for å bedre sikkerheten og bekjempe kriminalitet på bestemte utsatte områder.⁷⁶ Skulle dette bli utviklingen, er det mye som taler for at både samfunnet generelt og politiet spesielt, vil være bedre tjent med å være i forkant og foreta en revurdering av det nåværende prinsipielle standpunkt, fremfor å risikere uprinsipielle og tilfeldige gjennombrudd av nåværende forsvarlinje.

Ved siden av de prinsipielle betenkeligheter knyttet til ønsket om å ha et enhetlig og statlig sivilt maktapparat, er nok en del av motstanden basert på erfaring med inngripen som vektere har stått for. Tanken på at disse skal gis en formell maktposisjon kan gi grunn til bekymring hos mange. Men virkningen av at enkelte vektere gis begrenset politimyndighet, kan også bli positiv. Ofte viser erfaring at den som får myndighet og selv må stå inne for sine beslutninger, viser større grad av tilbakeholdenhet enn der vedkommende vet at han eller hun kan velte løsningen av konflikten over på andre. Det er også grunn til å ta i betraktning at de formelle kravene til vekterne er skjerpet siden det prinsipielle standpunkt om begrenset politimyndighet for vektere første gang ble formulert for snart 30 år tilbake. Og vi har neppe sett slutten på denne utvikling. Fagbrev som vekter kan i dag oppnås gjennom den yrkesfaglige retning av videregående skole (Vg), med fagene service og samferdsel i Vg1, salg, service og sikkerhet i Vg2 og sikkerhetsfag i Vg3.⁷⁷ Man kunne for eksempel kreve et slikt fagbrev som vilkår for at man kunne bli tatt opp på en eventuelt fremtidig utdanning tilbudt av Politihøgskolen om ”begrenset politimyndighet for ansatte i sikkerhetsbransjen”.

Jeg tror tildeling av begrenset politimyndighet vil bli ansett som et gode av den del av sikkerhetsbransjen som gis en slik myndighet. Det er politimesteren som gir og trekker tilbake denne myndighet, og dette gir en sterk maktposisjon. I tillegg til å stille krav til de formelle forkunnskaper hos vektere som skal tildeles begrenset politimyndighet, kunne en også stille krav til selve vektelskapet,

for eksempel om kontroll og rapportering, før noen av deres ansatte kan gis begrenset politimyndighet. Kanskje kan den begrensede politimyndighet etter en tid bli like verdifull for sikkerhetsbransjen som skjenkebevillingene er for restaurantbransjen. Innenfor rimelighetsgrenser vil det da være tilstrekkelig å rasle med tilbaketrekkingssverdet for å styre bransjeatferden. Ganske særlig vil dette gjelde hvis vaktsekskapene blir gjenstand for en tilbakevendende og periodisk ”begrenset politimyndighetsvurdering”.

Å gi begrenset politimyndighet til vektere for å ivareta mer ordinære ordensoppgaver, vil verken i nasjonal eller internasjonal sammenheng representere noen grunnleggende nyhet. I svensk rett er Lag om ordningsvakter⁷⁸ det som kommer nærmest vår begrenset politimyndighet. Det følger av lovens § 1 at:

”enlighet med vad som föreskrivs i denna lag får den som inte är anställd som polisman förordnas att som ordningsvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning”.

Under forberedelsen av loven var det iflg. Johan Munck m.fl. *Ordningsvakt och väktare*⁷⁹ side 33 en diskusjon om hvorvidt vektere kunne gis myndighet som ordningsvakt. Årsaken var at dette kunne skape uklarhet både hos allmennheten og vekterne hvis noen hadde og andre ikke hadde ordningsvaktmyndighet. Loven inneholder imidlertid ikke noe forbud at vektere også gis myndighet som ordningsvakt, men det er forutsatt at slik tildeling av myndighet ikke skal konsentreres til ett eller noen få vekterforetak. Siktemålet er å forbygge en utvikling i retning av et privat politikorps. Det er også grunn til å understreke at vektere med myndighet som ordningsvakt, bare rent unntaksvis kan brukes på handlesentre m.v. Det primære område for bruk av ordningsvaktmyndigheten (også til andre enn vektere) er ved enkeltstående allmenne sammenkomster, offentlige tilstelninger, idrettsarenaer, campingplasser m.v. , samt ulike former for sikkerhetskontroll. Bare når det er et særskilt behov og det er av vesentlig betydning av allmenne hensyn, kan ordningsvaktmyndighet gis for virksomhet av annen art, jf. ordningsvaktloven §§ 2, 2a og 3. Munck mfl. *Ordningsvakt og väktare* side 30-31 gir en oversikt over hvordan denne unntaksbestemmelse benyttes. Bruk av ”ordningsvaktmyndighet” til vektervirksomhet av den art som behandlet i denne artikkel, skjer bare helt unntaksvis.

I et nasjonalt historisk perspektiv vil meddelelse av begrenset politimyndighet for å ivareta alminnelige ordensfunksjoner, ikke være noe nytt. Opprinnelig var ordningen med begrenset politimyndighet ment å dekke helt andre behov enn de oppgaver den brukes til i dag, hvor det særlig er tjenestepersoner i ulike naturopsyn og arrestforvarere i politiet som gis myndigheten. Dette illustreres av spesialmotivene til § 24 i politiloven av 1927⁸⁰:

”Som polititjenestemenn vil der forøvrig bli å ansette ikke bare stadig tjenst-

gjørende; der vil også kunne ansettes polititjenestemenn, som vil ha å tjenstgjøre bare ved enkelte anledninger, f. eks. lørdage og søndage, hvor forholdene gjør mer ordenspoliti påkrevet. De vil da kunne få å tjenstgjøre enten alene eller til hjelp for det stadig tjenstgjørende politi.”

Kanskje er misforholdet mellom tilgjengelig politistyrke og behovet for ordensmessige polisiære tjenester igjen blitt så stort, at man som for 90 år siden må vurdere å supplere den ordinære styrken med personer som for enkelte oppdrag eller områder er gitt begrenset politimyndighet. Eller som Clifford Shearing uttrykker det; å ta steget bort fra å være monopolist, til å bli kontrollør og garantist.

9.3. En ordning lik den engelske “Police Community Support Officer” 81

På bakgrunn av sterkt stigende kriminalitetstall på slutten av 1990-tallet besluttet myndighetene i England å iverksette tiltak for å styrke politiet, men på annen måte enn bare å øke antall ordinære og kostbare politiutdannede tjenstepersoner. I tråd med prinsippet om ”community policing” ble det gitt en lov som åpnet for å engasjere sivile til å gjøre et visst antall timer polititjeneste pr. måned, etter at de er gitt den nødvendige opplæring. Personene gis politiuniform som bare på enkelte punkter skiller seg fra den ordinære, lønnes av politidistriktet, gis en begrenset politimyndighet og vil tjenestegjøre sammen med ordinært operativt personell eller gjennomføre enklere oppdrag alene. Det er vektlagt at ordningen skal være en styrking av tjenesten, og ikke erstatte dyr ordinær politikraft. Hovedinnholdet av PCSO’enes tjeneste er hyppig og synlig patruljering, påtale av mindre alvorlig, men antatt plagsom atferd. Det er også lagt vekt på at de skal være tilgjengelige for å gi informasjon til allmennheten, og foreta oppsøkende virksomhet i tilfeller hvor det er behov for ”reassurance policing”. Pr. i dag er det i engelsk politi til sammen ca. 16.000 PCSO, og en kan vanskelig tenke seg at ordningen ikke er kommet for å bli.

En tilsvarende ordning i Norge kan gi en styrking av polititjenesten som gjør det mulig for politiet å gjeninnta rollen som førstelinjeansvarlig for ro, orden og sikkerhet på områder som handle- og kommunikasjonssentre. Hvis en tenker seg at rekrutteringen til en tilsvarende ordning i Norge blir like god som i England, vil 16.000 PCSO’er i Englands befolkning på 60 millioner, tilsi ca. 1200 stykker i Norge. Tatt i betraktning at disse ikke skal gå på helkontinuerlig tjeneste og kanskje først og fremst rekrutteres til tjeneste i de større tettsteder og byer, ville et slikt antall kunne bidra til en betydelig styrking og ikke minst synliggjøring av politinærværet på de sosiale møteplasser. Særlig når dette kombineres med at også utdanningen av ordinært politipersonell nå ligger på et historisk høyt nivå - 720 studenter pr. år -, og formentlig vil ligge på det nivået noen år fremover.

Personlig har jeg stor sans for denne ordning, og noe tilsvarende er ved én

spesiell anledning allerede prøvd også i Norge. Ved avviklingen av OL i 1994 var en betydelig andel av den ordinære styrken avgitt til tjeneste i OL-byene. Andre steder, blant annet i Oslo, ble den ordinære polititjeneste dekket av gjenværende styrke supplert med personell fra Politireserven.⁸² Mens Politireserven bare kan settes inn ved helt ekstraordinære tilfeller, vil en PSCO-styrke være en del av den ordinære styrke, og som, for eksempel sammen med en erfaren tjenesteperson kan settes inn i synlig tjeneste på de sosiale møteplasser hvor den polisiære førstelinjetjeneste i dag er overlatt til vekterne. Det vil være det viktigste og det primære gode ved ordningen, og gi bedre kontroll enn om vektere gis begrenset politimyndighet, jf. 9.2. Men den har også flere fordeler. Den vil representere god base for formidling av kunnskap og innsikt i politiets hverdag og samtidig bidra til bringe ”legfolks” holdninger og synspunkter tett på politiet, på samme måte som legdommerordningen i domstolene. Ordningen kan også virke som en god rekrutteringsbase til ordinær politiutdanning. I England er det en ganske stor del av PSCO’ene som søker opptak til ordinær politiutdanning, og en kunne også tenke seg at arbeid i slik tjeneste kunne gi studiepoeng på samme linje som gjennomført førstegangstjeneste gjør det i dag.

9.4. Avslutning

Hovedsiktemålet med denne artikkel har vært å analysere de rettslige grunnlag og grenser for sentervekternes polisiære fullmakter. Betraktet isolert virker grunnlaget for vekternes polisiære fullmakter sammensatt og ganske omfattende. Ser man grunnlaget i forhold til at vekterne i stor grad er overlatt det polisiære førstelinjeansvar på de daglige og offentlige sosiale møteplasser, har fundamentene for deres virksomhet likevel betydelige begrensninger. Jeg har foran i 9.2 og 9.3 pekt på muligheter for hvordan ubalansen mellom behovet for polisiære tjenester på den ene side og muligheten for å yte slik tjeneste på den annen, kan løses. Skal man være realist, er det likevel mest sannsynlig at veien videre vil fortsette i samme spor som til nå, jf. 9.1. Det vil trolig være situasjonen inntil det ikke en gang er mulig å opprettholde illusjonen om at det er det offentlige politiet som har monopol på og hovedansvaret for å yte polisiære tjenester på de viktigste offentlige sosiale møteplasser!

Kilder

- Andorsen, Kjell: Strafferettslig samtykke i Tidsskrift for Retsvitenskap (TfR) 1992 side 305
- Arnholm, Carl Jacob: Privatrett I (Tanum 1964)
- Augdahl, Per: Nødverge (1920)
- Auglend, R. L., Mæland, H. J., & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bayley, David H. and Shearing, Clifford D: The New Structure of Policing (National Institute of Justice 2001)
- Bjerke, Jens Kristian og Keiserud, Erik: Straffeprosessloven med kommentarer (3.utg)
- Bratholm, Anders: Mistenktes eller siktedes vern mot integritetskrenkelser, Jussens Venner 1979 side 232
- Bratholm, Anders og Matningsdal, Magnus: Straffeloven – Kommentaarutgave, Tredje del: Forseelser (Universitetsforlaget 1998)
- Bentton, Mark: Security Officers and Policing
- Boe, Erik: Forholdet mellom privatrett og offentlig rett – Nye Tendenser i Rettsliv og rettsteori, Festskrift til Carsten Smith (Universitetsforlaget 2002) side 113 flg.
- Sheraring, Clifford: "The Past, Present and Future in Policing", "Policing in Scandinavia" side 15.
- Eckhoff, Torstein og Sundby, Nils Kristian: Rettssystemer (2.utg. Tanum),
- Eckhoff, Torstein ved Helgesen, Jan: Rettskildelære (4.utg Universitetsforlaget)
- Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind: Forvaltningsrett (8.utg Universitetsforlaget)
- Evald, Jens: Retsmisbrug i formesretten (Jurist- Økonomforbundets Forlag 2001)
- Falkanger, Aage og Falkanger, Aage Thor: Tingsrett (6 utgave, 2007 Universitetsforlaget)
- "Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer" (2008) - Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet i 2007.
- Gundhus, H. I., Larsson, P., & Myhrer, T.-G. (c2007). *Polisier virksomhet: hva er det - hvem gjør det? : Forskningskonferansen 2007*, Oslo.
- Holmboe, Morten: "Vold og trusler mot "særskilt utsatte yrkesgrupper" i straffeloven av 2005", Tidsskrift for Strafferett 2010 side 119
- Innst. O nr. 20 (2000-2001) om lov om vaktvirksomhet
- Justisdepartementets utredning, Utkast til ny lov om politiet med motiver av april 1991
- Justisdepartementets rundskriv om Begrenet politimyndighet av 13. desember 2000 (G.nr 107/2000).

- Lie, Anders Lohne og Lagestad, Pål: Arrestasjonsteknikk (Politihøgskolen 2007)
- Lilli, M. (1990). *Private vaktelskaper* (Vol. 27). Bergen: Fakultetet.
- Lomell, H. M. (2007). *Selektive overblikk: en studie av videoovervåkingspraksis*. Universitetsforl., Oslo.
- Frank Leishman, Barry Loveday og Stephen Savag: Core Issues in Policing
- Matningsdal, Magnus og Bratholm, Anders: Straffeloven, Kommentartutgave, Første del 2. utg. (Universitetsforlaget 2003)
- Munck, Johan m.fl: Ordningsvakt och vaktare (Norstedts Juridik AB 3.utg. 2005)
- Myhrer, Tor-Geir: "... men ellers er det håpløst!" , Festskrift til Carl August Fleicher: "... men fred er ej det bedste", Universitetsforlaget 2006, side 403
- Møse, Erik: Menneskerettigheter (Cappelen Akademiske Forlag 2002)
- Nemeth, C. P. (2004). *Private security and the law*. oxford: Butterworth Heineman.
- Norsk offentlig utredning -NOU - 1981:35 Politiets rolle i samfunnet. Del I
- Norsk offentlig utredning - NOU - 1984:24 Vaktelskaperens virksomhet og tjenester m.v
- Norsk offentlig utredning - NOU - 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter
- Ot.prp. nr. 59 (1920) om lov om politiet
- Ot.prp. nr. 34 (1986-87) Om endringer i personregisterloven
- Ot.prp. nr. 22(1994-95) Om lov om politiet
- Ot.prp. nr. 54 (1999-2000) om lov om vaktvirksomhet
- Ot.prp. nr. 90(2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)
- Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
- Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon - slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)
- Ot.prp. nr. 49 (2008-2009) om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet
- Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) om lov om vergemål (vergemålsloven)
- Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet*. (2008). (Vol. 2008/07). [Oslo]: Politiet, Politidirektoratet.
- Politiets rolle og oppgaver (St.meld. nr. 42(2004-2005)
- Snertingdal, M. I. (2005). *Vekterens arbeidshverdag: et spenningsfelt av kryssende forventninger* (Vol. nr 1/2005). Oslo: Instituttet.
- St. meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets rolle og ansvar
- Vaktvirksomhetslovutvalget av 1995, innstilling av april 1997
- Wakefield, A. (2003). *Selling security: the private policing of public space*. Cullompton: Willan.

- Wiik Johansen, Kaspersen og Bergsens Skullerud: Personopplysningsloven, Kommentartutgave (Universitetsforlaget 2001)
- Wegner, Rolf B.: Vekteres bruk av fysisk makt mot person (Betenkning til Justisdepartementet av 9. mai 2008),
- Wegner Rolf B.: Vekteres bruk av fysisk makt mot person, Lov og Rett 2009 side 84 flg.
- Wegner Rolf B.: Bør vektertjenesten ha et økt strafferettslig vern?, Lov og Rett 2009 side 181
- Woxholth, Geir: Innledning til kontraktsretten, Jussens Venner 1996 s 213
- Aall, Jørgen: Statens plikt til å sikre menneskerettighetene, Tidsskrift for Retsvitenskap 1990 side 828
- Aas, Geir m.fl.: ”Trygghet i det offentlige rom”, PHS-Forskning 2010: 7

- 1 Ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo våren 2008 skrev Johan Rysst Heilmann avhandlingen ”Vekternes polisiære maktutøvelse”. Avhandlingen er ikke publisert. (Jeg var veileder.)
- 2 Jf. også Alison Wakefield: Seling Security – The private policing of public space (Willan Publishing 2003) (Wakefield, 2003) side 20.
- 3 Jf. straffeloven 1902 § 7 nr. 1 og straffeloven 2005 § 10, 1.ledd.
- 4 For 1990-06-22 nr.3963
- 5 Utkast til alminnelig tjenesteinstruks for politiet med motiver, Justisdepartementet mars 1988.
- 6 Lov 4. august 1995 nr. 54
- 7 Lov 22.mai 1981 nr. 25
- 8 Jussens Venner 1996 s 213, på side 222.
- 9 Festskrift til Carsten Smith (Universitetsforlaget 2002) side 113 flg. på side 117.
- 10 Konkurranseloven av 11- juni 1993 nr. 65 § 3-10 som det vises til i sitatet, ble opphevet ved ny konkurranselov av 5.mars 2004 nr. 6 § 11 som har et til dels annet innhold.
- 11 Se Charles Nemeth: Private Security and the Law (Elsevier 2005) særlig kapittel 3 om “The Law of Arrest, Search and Seizure: Applications in the Private Sector (side 67-112).
- 12 Jf. Erik Møse: Menneskerettigheter (Cappelen Akademiske Forlag 2002) side 93.
- 13 Application no. 33689/96.
- 14 Application no 44306/98.
- 15 Se Tidsskrift for Retsvitenskap 1990 side 828, på side 849
- 16 Lov av 3. juni 2005 nr. 33.
- 17 PHS-Forsking 2010:7
- 18 Jf. straffeprosessloven kapittel 14, 15 og 16.
- 19 Jf. lov om vaktvirksomhet av 5. januar 2001 nr. 1 § 13.
- 20 Jf. forskrift om vaktvirksomhet av 25. mai 2004 nr. 787 § 9.
- 21 Jf. Anders Lohne Lie og Pål Lagestad: Arrestasjonsteknikk (Politihøgskolen 2007) side 6.
- 22 Jf. Ian McKenzie: Police force: rules, hierarchies and consequences side 181-185, i boken Core Issues in Policing, redigert av Frank Leishman, Barry Loveday og Stephen Savage.
- 23 Jf. Eckhoff: Rettslige sider ved overvåking og sikkerhetstjeneste i Jus og jord side 64.
- 24 Lov 14. april 2000 nr. 31.

- 25 Jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) side 147 og 424.
- 26 Se Bratholm / Matningsdal: Straffeloven – Kommentarutgave, Tredje del: Forseelser side 228 (Univeritetsforlaget 1998) og Anders Bratholm: Mistenktes eller siktedes vern mot integritetskrænkelser, Jussens Venner 1979 side 232 flg. på side 241
- 27 Jf. Høyesteretts avgjørelse 29. juni 2010 avsnitt 15, Rt. 2010 s. 845.
- 28 Jf. lovendring 12. juni 1987 nr. 55 og Ot.prp. nr. 34 (1986-87) Om endringer i personregisterloven side 24-25
- 29 Jf. Wiik Johansen, Kaspersen og Bergsens Skullerud: Personopplysningsloven, Kommentarutgave (Universitetsforlaget 2001).
- 30 Jf. lov 12. juni 1987 nr. 51.
- 31 Jf. Datatilsynet ”Endelige kontrollrapport” av 1. februar 2010 i sak 09/01285-4.
- 32 Når Datatilsynet ikke foretok noen omfattende drøfting av de spørsmål jeg tar opp, henger det nok sammen med at det aktuelle kjøpesenter i sin melding til Tilsynet bare hadde oppgitt det ”å skape oversikt over hendelser som inntrådte på et skift” som formål. Når det heller ikke ble gitt noen nærmere presisering av hva som lå i dette formålet basert på Tilsynets foreløpige rapport, hadde Datatilsynet åpenbart ikke grunn til å vurdere registreringen ut fra hensyn som i alle fall lå noe på siden av det oppgitte formål.
- 33 Jf. Departementsutredningen av 1991 og Ot.prp. nr. 22 (1994-95).
- 34 Jf. Auglend mfl. : Politirett (2004) side 901.
- 35 Jf. Matningsdal og Bratholm: Straffeloven, Kommentarutgave, Første del 2. utg. (2003).
- 36 Jf. særlig 7 nedenfor om beføyelser forankret i eiendomsretten.
- 37 Jf. bl.a. Politilovutredningen av april 1991 del IV side 324, Vaktvirksomhetsutredningen av 1997 side 144 og Auglend mfl.: Politirett side 911.
- 38 Jf. Vaktvirksomhetsutredning av 1997 side 144-45 og Auglend l.c. side 911.
- 39 Jf. Politilovutredningen del IV side 324.
- 40 Jf. Ot.prp. nr.22 (1994-95) Om lov om politiet side 53.
- 41 Jf. min vurdering av Oslo kommunes engasjering v vektore for å få bukt med aggressiv narkotikaomsetning langs Akerselva i Oslo, nevnt foran i pkt. 3.5.
- 42 Jf. lov av 22. april 1927 nr. 3.
- 43 Jf. ennå ikke iverksatt lov av 26. mars 2010 nr. 9.
- 44 Jf. lov av 8. april 1981 nr. 7.
- 45 Jf. Tidsskrift for Retsvitenskap (TfR) 1992 side 305 på side 452.
- 46 Jf. Kjell V. Andorsen: Strafferettslig samtykke i Tidsskrift for Retsvitenskap (TfR) 1992 side 305flg.
- 47 ”, Jf. Eckhoff/ Sundby: Rettssystemer (2.utg.) side 133-34, Eckhoff/Helgesen: Rettskildelære (4.utg) side 49-51 og Falkanger/Falkanger: Tingsrett (6.utg). side 40-42
- 48 Lov av 10. juni 1977 nr. 82
- 49 Jf. Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett (8.utg) side 336.
- 50 Jf. lov om friluftslivet 28. juni 1957 nr. 16.
- 51 Jf. Falkanger: Tingsrett side 410 flg.
- 52 Jf. Carl Jacob Arnholm: Privatrett I (Tanum 1964) side 122 flg., og Jens Evald: Retsmisbrug i formesretten (Jurist- Økonomforbundets Forlag 2001) særlig kap. 10 side 313 flg.
- 53 Jf. Festskrift til Carl August Fleicher: ”... men fred er ej det bedste”, Universitetsforlaget 2006, side 403 flg.
- 54 , Jf. ny plan og bygningslov av 27. juni 2008 nr. 71 § 12-7 nr. 3.
- 55 Jf. EMK Tilleggsprotokoll 4 art. 2, jf. drøftelsen foran i 3.3.
- 56 Jf. Bjerke/Keiserud: Straffeprosessloven med kommentarer (3.utg) side 654.
- 57 Jf. Bjerke / Keiserud: Straffeprosessloven med kommentarer side 653.
- 58 . Jf. Auglend m.fl.: Politirett side 897.

- 59 Når politiet påtreffer noen på ferske gjerning eller ferske spor vil det jo alltid være "fare for opphold", jf. § 176, 1.ledd, 1. pkt.
- 60 Jf. straffeprosessloven § 197,1.ledd og avsnitt 6 foran.
- 61 Jf. Ot.prp. nr. 90(2003-2004) side 210-11.
- 62 Slik vilkårene i moderne språkdrakt er angitt i ny straffelov § 18.
- 63 Jf. Per Augdahl: Nødverge (1920) side 78.
- 64 Jf. Ot.prp. nr. 8(2007-2008) side 271.
- 65 Se til illustrasjon avgjørelsene i RG 2003 side 783 og 2004 side 405, og følgende avgjørelser fra Lovdata LB 2003-319 og LB 1999-1770 fra Borgarting lagmannsrett, LE 1999-772 fra Eidsivating lagmannsrett. I avgjørelser fra Oslo tingrett er det samme fremholdt i avgjørelsene TOSLO 2008-179042, 2004-7244, 2003-12259 og 2001-8309.
- 66 TOSLO 2006-132957.
- 67 Jf. Tidsskrift for Strafferett 2010 side 119, på side 132-33.
- 68 Jf. også Rolf B. Wegner: Bør vekttertjenesten ha et økt strafferettslig vern? i Lov og Rett 2009 side 181som drøfter spørsmålet i forhold til gjeldende straffelov § 127.
- 69 Jf. Innst. O nr. 20 (2000-2001) side 6.
- 70 Jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) side 145-47, 202, 423-24 og 436.
- 71 Jf. Arbeidsgrupperapporten fra 2008 nevnt foran i 1.1.
- 72 Jf. Ot.prp. nr. 49 (2008-2009) side 42.
- 73 G.nr 107/2000.
- 74 Jf. Ot. prp. nr. 22 (1994-95).
- 75 Jf.Ot. prp. nr. 54 (1999-2000).
- 76 Jf. eksemplet fra områdene rund Akerselva i Grünerløkka bydel i Oslo, nevnt foran i avslutningen i pkt. 3.5.
- 77 Jfr. nettsiden: http://www.vilbli.no/4daction/WA_Kursbeskrivelser?ASP=21983334&Ran=41719&Niva=V&Kurs=V.SSSSA1---- V.SSSSS2---- V.SSSIK3----&Return=WA_KURSBESKRIVELSER&TP=05-10-10#goto)
- 78 Lag av 12. juni 1980 (1980:578).
- 79 Norstedts Juridik AB 3.utg. 2005.
- 80 , Jf. Ot. prp. nr. 59 (1920) s. 57.
- 81 Dette punktet bygger på informasjon fra nettstedet <http://www.policecouldyou.co.uk/pcso/overview.html> (besøkt 2010) , og rapport fra Oslo politidistrikts studiereise til Surrey Police, England i september 2009.
- 82 Jf. lov av 21.november 1952 nr.3.