

Forskningskonferansen 2009



Redaktører:

Sverre Flaatten, Helene I. Gundhus og
Maren Eline Kleiven

DEMOKRATI, KONTROLL OG TILLIT



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2009: 4

Forskningskonferansen 2009

Redaktører:

Sverre Flaaten, Helene I. Gundhus og

Maren Eline Kleiven

DEMOKRATI, KONTROLL OG TILLIT

© Politihøgskolen, Oslo 2009

PHS Forskning 2009:4
ISBN 82-7808-068-2
ISSN 0807-1721

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: GLOG as
Layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS
Trykk: Kursiv Media as

Forord

Politihøgskolens Forskningskonferanse i 2009 hadde tittelen «Demokrati, kontroll og tillit». Arbeidsgruppen som planla konferansen valgte dette som tema av fire grunner:

For det første overleverte Finstad-utvalget sin evaluering av politiets kontrollmekanismer til justisminister Storberget den 12. mai 2009. Finstad-utvalgets evalueringsrapport var den viktigste grunnen til at tillit, demokrati og kontroll ble hovedtema. Det er sjeldent at det gjennomføres så grundige og forskningsbaserte evalueringer av kontroll med politiet. Forskningskonferansen ble derfor en anledning til å presentere rapporten for politietaten, justissektoren og politiforskere. Den andre grunnen til valg av tema var Politiets Fellesforbunds mange aksjoner i politietaten som bidro til en mediediskusjon om hvorvidt politiets tillit i befolkningen var redusert. Arne Johannesen uttalte ved flere anledninger våren 2009 at det var nødvendig å bruke av politiets tillitskonto i befolkningen for å oppnå et bedre politi med høyere lønn. Et tredje argument var den påbegynte rapporten fra Politihøgskolens forskningsavdeling om tillit til politiet, og konferansen ble således en anledning til å vise fram noe av dette arbeidet.

For det fjerde ønsket vi å presentere to doktorgradsprosjekter som ble avsluttet i 2009, gjennomført av ansatte ved Politihøgskolen. I begge doktorgradsprosjektene reflekteres det over temaer som kan knyttes til konferansen tema. Kari Rønneberg disputerte med avhandlingen «Politisamtaler med publikum. Språkbruk som fremmer eller hemmer god kommunikasjon» i januar 2009, og Geir Aas, som i juni 2009 var i sin sluttspurt på doktorgraden, disputerte i desember 2009 med avhandlingen «Politiinngrep i familiekonflikter. En studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo».

Konferanserapporten består av tolv bidrag som er delt i tre deler. Den første delen er titulert «Vitenskapelige bidrag» og består av åtte bidrag. De fire første bidragene i denne delen presenterer delundersøkelser fra evalueringen av politiets kontrollmekanismer. Liv Finstad viser at løsningen som Norge hittil har valgt innebærer tillitsrisiko, og foreslår en rekke tiltak og endringer som er nødvendige av hensyn til tillit til kontrollmekanismene. Ingvild Nordang ser på opplæring, rutiner og praksis når det gjelder politiets innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. Christin Thea Wathne undersøker hvordan politidistriktene i praksis håndterer sakene som Spesialenheten oversender til administrativ vurdering, og vurderer i hvilken grad praksisen får politiet til å fremstå som en lærende organisasjon. Sigurd Allern og Esther Pollack analyserer hvilke mediebilder av politiet som tas opp på reportasje, nyhets- og kommentarplass i saker der Spesialenheten har vært involvert.

Så følger tre bidrag fra ansatte ved Politihøgskolen. Helene I. Gundhus reflekterer over hva som fremmer og hemmer tillit til politiet, og hvordan kunnskapsstyrt politiarbeid kan forstås innenfor en ramme av tillitsskapende politiarbeid. Kari Rønneberg undersøker tillit og mistillit i politiets kommunikasjon med publikum. Jon Strype analyserer nærmere Synovate MMI's omdømmeundersøkelser, og ser bl.a på hvordan ulike faktorer som kjønn, alder, geografiske og sosioøkonomiske forhold virker inn på omdømmevurderingene. Deretter følger Nick Keanes bidrag som diskuterer forholdet mellom lokalorientert politiarbeid og det å forebygge voldelig ekstremisme. I hvilken grad møter demokratisk politiarbeid utfordringer når målet er å forebygge terrorisme?

Den andre delen av rapporten er titulert «Refleksjoner over institusjonelle praksiser» og inneholder bidrag fra to ledere som representerer viktige institusjoner innenfor politiet, hvorav den ene kontrollerer politiet og den andre verner om demokratiet. Jørn Holme, sjef for Politiets sikkerhetstjeneste (PST), gir et innblikk i endringene som PST har gjennomgått de siste tiårene for å møte kritikken som Lund-kommisjonen reiste i midten av nittiårene. Jan Egil Presthus, sjef for Spesialenheten for politisaker, peker på noen fellesnevner i de sakene

som har ført til straffereaksjon eller kritikk mot politiet, og politilederes ansvar for god tjenesteutførelse. Begge diskuterer utfordringer knyttet til tillit og kontroll innenfor deres respektive institusjonene.

Den siste delen av Konferanserapporten består av en debatt mellom sjef for Politihøgskolen, Hans Sverre Sjøvold og forbundsleder i Politiets Fellesforbund, Arne Johansen. Spørsmålet som reises i denne debatt-delen er hvorvidt Politiets fellesforbund har noe ansvar for tillit til politiet.

Kun to av foredragsholderne hadde dessverre ikke mulighet til å levere et manus i skriftlig form; Geir Aas og Bjørn Barland. I den forbindelse vil vi nevne at Barlands spørreundersøkelse som forteller om ungdoms tillit og troverdighet til politiyrket, vil publiseres i en egen rapport fra PhS Forskning våren 2010.

Årets forskningskonferanse ble planlagt av Eileen Schreiner Berglie, Sverre Flaatten, Helene I. Gundhus, Maren E. Kleiven og Tor-Geir Myhrer. Vi takker alle bidragsyterne for tålmodig omarbeidelse av manus til skriftlig form.

Sverre Flaatten

Helene I. Gundhus

Maren Eline Kleiven

Innhold

Del 1 Vitenskapelige bidrag

Kontrollmekanismer for politiet: Å være tilliten verdig	<i>Liv Finstad</i>	1
Innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest – opplæring, rutiner og praksis	<i>Ingvild Nordang</i>	31
Politiet – en lærende organisasjon?	<i>Christin Wathne</i>	63
Politikritikk i nyhetsbildet	<i>Sigurd Allern og Ester Pollack</i>	79
Tillitsskapende politiarbeid – om å fremme tillit til politiet	<i>Helene I. Gundhus</i>	101
Tillit og mistillit i politiets kommunikasjon med publikum	<i>Kari Gresvik Rønneberg</i>	115
Politiets omdømme: Synovates profilundersøkelser 2006–2008	<i>Jon Strype</i>	135
Bifocal policing - The relationship between democratic policing and counter-terrorism	<i>Nick Keane</i>	151

Del 2 Refleksjoner over institusjonell praksis

PST i endring - fra overvåkning til sikkerhet	<i>Jørn Holme</i>	165
Politilederes ansvar for god tjenesteutførelse – hvordan forebygge at ansatte begår straffbare handlinger	<i>Jan Egil Presthus</i>	183

Del 3 Debatt

Har politiets fellesforbund noe ansvar for tilliten til politiet?	<i>Hans Sverre Sjøvold</i>	195
Har Politiets Fellesforbund noko ansvar for tilliten til politiet?	<i>Arne Johannessen</i>	203

DEL 1

**Vitenskapelige
bidrag**

Kontrollmekanismer for politiet: Å være tilliten verdig

Liv Finstad, Universitetet i Oslo

5. mars 2008 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle evaluere kontrollmekanismene for politiet.¹ Utvalget fikk et omfattende mandat: Evaluering av Spesialenheten for politisaker, gjennomgang av klageordningen i politiet og om ordningen er innrettet slik at kritikkverdige forhold blir fulgt opp og endret på en tilfredsstillende måte, evaluering av politiets rutiner og praksis ved pågrepser, innbringelser og bruk av politiarrest, en samlet vurdering av kontrollmekanismene for politiet, særlig om sakene kommer «i riktig spor», samt Spesialenhetens og politilederes kommunikasjon med offentligheten. Utvalget skulle ikke overprøve den konkrete etterforskning eller vurdere om Spesialenheten har truffet riktige påtaleavgjørelser. I politiets klagebehandling var det saksbehandlingen og ikke den konkrete skjønnsutøvelsen som skulle undersøkes. Rapporten *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring* (NOU 2009:12) ble offentliggjort 12. mai 2009.

I det følgende blir det redegjort for den norske «tosporsordningen» og de viktigste resultatene i utvalgets evaluering. Evalueringen viser at løsningen som Norge hittil har valgt innebærer *tillitsrisiko*. Avslutningsvis berøres noen overordnede hovedtemaer som nyere forskning om kontroll av politiet peker på.

Bakgrunnen for den norske tosporsordningen

I Norge har måten å kontrollere politiet på tatt flere former de siste 30 årene. Tidlig på 1980-tallet begynte man for alvor å drøfte spørsmålet om opprettelsen av et uhildet organ til å forestå etterforskningen i tilfeller som gjaldt ukorrekt

¹ Utvalget besto av Liv Finstad (leder), lagdommer Ivar Danielsen, statsadvokat Ellen Katrine Hætta, professor Dag Ingvar Jacobsen og rådgiver Juan Pablo Orieta. Rådgiver Ingvild Nordang var sekretær for utvalget.

opptreden fra politiets side; en diskusjon som særlig var påskyndet av det såkalte politivoldskomplekset i Bergen (Nordhus & Vogt, 1981; Bratholm & Steenberg-Nilsen, 1982). Selv om det på begynnelsen av 1980-tallet ble innført egne retningslinjer for anmeldelser om ulovlig maktbruk – slike saker skulle vurderes av to spesielt utpekte statsadvokater, som kunne bestemme om saken skulle etterforskes av et settepolitidistrikt – ble kritikken om at «politiet etterforsket seg selv» stadig mer massiv. Dette førte til opprettelsen av de særskilte etterforskningsorganene (SEFO) i 1988.

Hvert SEFO-organ hadde tre medlemmer; en dommer, en advokat og en politietterforsker. SEFO-organene skulle etterforske anmeldelser mot ansatte i politi og påtalemyndighet ved mistanke om straffbart forhold begått i tjenesten, uavhengig av sakens innhold. I 1996 fikk man bestemmelsen om at etterforskning alltid skal iverksettes dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse.

Kritikken mot at politiet etterforsket seg selv forstummet imidlertid ikke, og i 2000 nedsatte Riksadvokaten et utvalg som skulle evaluere kvaliteten i SEFOs etterforskning (Rønneberg, 2001). Rønneberg-utvalget konkluderte at kvaliteten på SEFOs arbeid i hovedsak var tilfredsstillende, men foreslo en rekke endringer, bl.a. at SEFO måtte få påtalekompetanse, skulle begrunne innstillingene, at fornærmede alltid skulle innkalles til avhør og at mistenkte skulle avhøres i alle saker som ble etterforsket.

Endringen som ble vedtatt av Stortinget i 2004 ble imidlertid mer organisatorisk omfattende enn Rønneberg-utvalget foreslo. Ordningen som ble vedtatt innebar opprettelsen av et sentralt, riksdekkende organ for etterforskning og påtale av lovbrudd begått i tjenesten, Spesialenheten for politisaker. Spesialenheten er en selvstendig enhet organisert utenfor politiet og den ordinære påtalemyndighet, og er faglig underlagt Riksadvokaten. Spesialenheten har i dag ca. 30 fast ansatte. 11 personer er tilknyttet på verv, for tiden 10 advokater og én psykolog.

I stortingsvedtaket som førte til at Spesialenheten ble virksom fra 1. januar 2005, ble det samtidig forutsatt at det skulle innføres en egen klageordning. Bakgrunnen var Rønneberg-utvalgets konklusjon om at ca. 30 % av SEFO-sakene i realiteten dreide seg om kritikkverdige, men ikke straffbare forhold. Klageordningen trådte i kraft i januar 2006.

Arbeidsdelingen mellom Spesialenheten og politiets klageordning innebærer at Spesialenheten (straffesporet) skal etterforske og påtaleavgjøre alle saker om mulig straffbart forhold i tjenesten, mens politiet (klagesporet) skal ferdigbehandle klager over mulige kritikkverdige forhold i tjenesteutøvelsen. Dette omtales gjerne som «det tosporete system». For å styrke samvirket mellom de to sporene, vedtok Stortinget også en lovendring som innebærer at Spesialenheten kan oversende påtaleavgjørelser til politimestrene med «anmodning om administrativ vurdering». Dette gjelder påtaleavgjørelser hvor etterforskningen har vist at selv om hendelsen ikke er straffbar, vurderer Spesialenheten hendelsen som kritikkverdig eller uheldig.²

Hensynet til uavhengighet, effektivitet og kvalitet ble først og fremst framhevet av Stortinget i forbindelse med Spesialenhetens opprettelse. I klageordningen ble det imidlertid valgt helt andre løsninger, særlig at klagen skal behandles og avgjøres i første instans av den etat innklagede tilhører. Det innebærer at hensynet til uavhengighet i klageordningen er tillagt en annen vekt enn for Spesialenheten. I klageordningen var det særlig hensynet til enhetlig saksbehandling og grundighet som ble trukket fram i forarbeidene. Tillit er imidlertid et felles innrammingsbegrep for begge sporene.

Det tok imidlertid ikke lang tid før den tidløse kritikken, som særlig har kritikk av manglende uavhengighet av politiet som omdreiningspunkt, igjen ble fremmet med styrke. Det er dessuten liten tvil om at Obiora-saken var den viktigste enkelthendelsen som førte til at ordningene skulle evalueres nokså kort tid etter at de var innført.

² Påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd.

Eugene Ejike Obiora (48) var norsk statsborger og hadde, da han døde, bodd i landet i over 20 år. Opprinnelig kom han fra Nigeria. 7. september 2006 oppsøkte han Østbyen servicekontor i Trondheim. Han var der for å klage på et avslag om sosialhjelp, men ble oppfattet som truende av personalet. En ansatt ved servicekontoret tok kontakt med politiet og ba om hjelp til å håndtere en mannlig klient. Da politiet kom, satt Obiora i samtale med en saksbehandler inne på publikumsområdet. Etter at polititjenestemennene var kommet, snakket Obiora også med en annen saksbehandler, som sa at servicekontoret sto fast ved det vedtaket de hadde truffet. Obiora ble informert om adgangen til å anke. Etter dette ba polititjenestemennene Obiora om å forlate lokalet, noe han nektet. Han ble da fjernet med makt. Etter et «basketak» med fire politimenn ble han lagt på bakken og iført håndjern. Bruk av et farlig nakkegrep og plassering i mageleie står sentralt i beskrivelsen av faremomentene i politiaksjonen, slik det er oppsummert av Spesialenheten og Riksadvokaten. Obiora fikk under pågripelsen pustevansker, mistet bevisstheden og ble, fortsatt iført håndjern, lagt i politibilen og kjørt til sykehus. På sykehuset ble han etter flere gjenopplivningsforsøk erklært død. Om dødsårsaken heter det i obduksjonsrapporten at det ikke var mulig å fastslå nøyaktig dødstidspunkt, men det må likevel anses som mest sannsynlig at sirkulasjonsstans var intrådt ved ankomst til sykehuset, muligens allerede før transport til sykehuset fant sted.

Et spørsmål om tillit

Kontrollmekanismene må ha tillit, både hos publikum og politiet. Utvalgets oppgave var å evaluere tillit til systemer. Systemtillit institusjonaliseres gjennom lover, regler, rettigheter og plikter. Det finnes mange ulike teorier om årsaker til at tillit oppstår og vedlikeholdes, (jf. f.eks. Hetherington, 2004; Kramer et al., 2004; Kramer, 2006; Putnam, 2001). Det er vanlig å legge til grunn at tillit handler om risiko og usikkerhet. En enkel definisjon av tillit er at A (den som skal ha tillit) stoler på at B (tillitsgiver) gjør X. En ordning eller et system kan imidlertid fungere godt uten at det nødvendigvis skaper eller vedlikeholder tillit.

Det medierte inntrykket av en enkelthendelse kan påvirke publikums tillit mer enn hvordan kontrollmekanismene faktisk fungerer. Det finnes derfor ingen enkel eller selvsagt forbindelse mellom årsak og virkning: Bare systemet gjør X i stedet for Y, øker tilliten. Tillit skapes over tid, men samtidig kan den brytes ned på et øyeblikk. Samtidig må det legges til grunn at dårlig håndtering av kontroversielle hendelser er tillitsnedbrytende. Gode systemer vil kunne redusere eller forhindre dårlig håndtering. Derfor er gode systemer av grunnleggende betydning for tilliten.

For å få informasjon om publikums tillit til kontrollmekanismene, gjennomførte utvalget en egen tillitsundersøkelse.³ På spørsmål om de trodde de ville klage, svarte 67,7 % at de helt sikkert eller sannsynligvis ville levere inn en klage. På spørsmål om de ville anmelde, var det 88,4 % som helt sikkert eller sannsynligvis ville anmelde. Undersøkelsen kan ikke fortelle hva de som svarte reelt vil komme til å gjøre dersom de kommer i en situasjon hvor de mener at politiet har begått noe straffbart eller kritikkverdig mot dem, men undersøkelsen viser at klage- og anmeldelsestilbøyeligheten er stor. Tilliten til at man vil få rettferdig behandling er imidlertid mindre. Når det gjaldt klager, var det bare 52,3 % som trodde de ville få rettferdig behandling. 56,2 % trodde de ville få rettferdig behandling hvis de anmeldte politiet. Undersøkelsen gir et tydelig signal om rapportert usikkerhet og dermed tillitsrisiko.

Tillit handler på den ene siden om hva personer eller grupper «har». Når fokus vendes fra hva folk «har» mer eller mindre av – dvs. tillit – og til hva tillitsgivere «gir», blir det helt sentralt hvordan systemene lever opp til fastlagte prinsipper. Utvalget har ikke bare lagt vekt på Stortingets forutsetninger ved opprettelse av Spesialenheten og innføring av klageordningen – uavhengighet, effektivitet, kvalitet og grundighet – men også trukket inn menneskerettighetsprinsippene som er utarbeidet for kontroll av politiet. Europarådet har spilt en viktig rolle i

³ Undersøkelsen ble utført 27.11–03.12.2008 på TNS Gallups Dagsbuss (Omnibus). Det ble gjennomført 1001 intervjuer med et landsrepresentativt trukket utvalg som ble stilt fire spørsmål (se NOU 2009:12, s. 39-40). Utvalget er vektet i forhold til kjønn, alder og geografi i henhold til SSBs befolkningsstatistikk. Det er for øvrig svært få «vet ikke»-svar.

utformingen av disse prinsippene, og i en uttalelse fra Europarådets menneskerettskommisær våren 2009, konkretiseres følgende prinsipper: uavhengighet, tilstrekkelighet, effektivitet, offentlighet og offerinvolvering (Hammarberg, 2009). Selv om utvalget ble bedt om å evaluere særlig Spesialenheten ut fra hensynet til uavhengighet, effektivitet og kvalitet, som ved første øyekast er et noe snevrere evalueringsgrunnlag enn de nevnte menneskerettighetsprinsippene, har menneskerettighetsprinsippene vært et viktig ankerfeste i evalueringsarbeidet.

I forhold til «bestillingen» som lå i mandatet, har utvalget konkretisert uavhengighet, effektivitet og kvalitet slik:

'Uavhengighet' inneholder flere dimensjoner, og er særlig viktig for Spesialenhetens virksomhet. Spesialenheten som tillitsgiver er evaluert i forhold til strukturell, juridisk, praktisk, kulturell og symbolsk uavhengighet. *'Strukturell uavhengighet'* forutsetter at Spesialenheten er organisatorisk atskilt fra politiet, med egne retningslinjer som fastsetter og regulerer virksomhetens selvstendighet. *'Hierarkisk uavhengighet'* er en viktig del av *'strukturell uavhengighet'*, som innebærer at enheten, så vidt mulig, ikke bør være underlagt de organ som den skal kontrollere eller være underlagt den samme ledelse som de organer den skal kontrollere er. *'Praktisk uavhengighet'* har sammenheng med ressursmessig uavhengighet, ved at Spesialenheten må ha ressurser som gjør at enheten har myndighet og faglige forutsetninger for å styre og kontrollere politiets arbeid når politiet av ulike grunner utfører bistandsoppgaver i en sak. *'Kulturell uavhengighet'* handler om personalets tilknytning til institusjonen, men også om utdannings- og yrkesbakgrunn. Hvis mye eller mange «flyter» mellom Spesialenheten og politiet, er det risiko for kulturell avhengighet. *'Symbolsk uavhengighet'* viser seg ved i hvilken grad Spesialenheten har et eget sett med symboler som signaliserer at den er uavhengig, som egen logo, nettside, hvordan enheten opptrer utad og framstår i media og hvor aktivt enheten profilerer egen uavhengighet.

'Effektivitet' forbindes ofte med det som gir høy verdiskapning samtidig som kostnadsnivået er lavest mulig. Verdiskapning i offentlig sektor handler imidlertid i stor grad om verdier som ikke kan prises, som brukernes opplevelse av

kvalitet. Den viktigste verdien kontrollmekanismene skal skape, er tillit til at rettsstatens prinsipper blir fulgt. Menneskerettighetsprinsippene legger et bestemt effektivitetsbegrep til grunn: Saksbehandlingen skal være omgående og hurtig for å sikre at rettsikkerhetsgarantiene ivaretas. Hurtig saksbehandling kan i enkelte tilfeller tenkes å stå i strid med en mest mulig grundig og dermed rettsikker saksbehandling; dvs. tilstrekkelighet i saksbehandlingen.

Effektivitet og 'kvalitet' henger nøye sammen. Rettsikkerhet, både for publikum og politiansatte, er en sentral verdi for kvalitet. 'Rettsikkerhet' defineres vanligvis som borgernes vern mot vilkårlig, uforutsigbar og usaklig forskjellsbehandling fra staten. Et annet moment som forbindes med kvalitet, er kontrollorganenes evne til å forbedre politiet; *erfaringslæring*. Politiets oppfølging av påtaleavgjørelser fra Spesialenheten er derfor evaluert i forhold til rutiner og systemer for erfaringslæring. Klageordningen er evaluert ved å ta klageinstruksen på ordet: en betryggende og ensartet behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold i tjenesteutøvelsen, at saken skal undersøkes, ferdigbehandles innen én måned og avgjøres av politimestrene eller sjef for særorgan. Politiets klagesaksavgjørelse kan dessuten forelegges Politidirektoratet for ny vurdering. Når det gjelder pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest, handlet det særlig om å fokusere på hvilke systemer og ordninger politiet har for at alvorlige og uønskete hendelser skal bli erfaringer som får betydning for endret og risiko-reducerende praksis.

Evalueringsmetoder

Utvalget har bygget på skriftlige og muntlige kilder, samt gjennomført flere empiriske delprosjekter. Utvalget innhentet dessuten erfaringer og synspunkter fra en rekke berørte instanser og personer innenfor og utenfor politiet.

Utvalget gjennomførte en kvantitativ og kvalitativ analyse av et representativt utvalg saker fra Spesialenheten (194 påtaleavgjorte saker fra mai 2007 til mai 2008) og av klagesaker behandlet av politiet (218 klagesaker fra 2007). Det ble

gjennomført et eget delprosjekt om politiets oppfølging av saker som Spesialenheten henlegger som intet straffbart forhold, men som likevel inneholder kritikk og som oversendes politiet til administrativ vurdering (Wathne, 2009). Det er særlig dette prosjektet som har gitt utvalget materialet for å beskrive og drøfte politiets rutiner og systemer for å lære av feil. Når det gjelder pågripelser, innbringelser og bruk av politiarrest, har utvalget tematisert og analysert saker fra begge sporene, og i tillegg bygget på rapporter fra arresttilsyn og internasjonale organer som har foretatt inspeksjoner i Norge (jf. Nordangs bidrag i denne rapporten). Spesialenhetens og politilederes kommunikasjon med offentligheten ble empirisk belyst gjennom en medieundersøkelse som bl.a. fokuserte på hvilke saker og problemstillinger media setter på dagsorden når ansatte i politi og påtalemyndighet anmeldes, hvilket inntrykk som formidles av kontrollmekanismer og særlig av Spesialenhetens uavhengighet og effektivitet. Obiora-saken er et sentralt case i medieundersøkelsen. Medieundersøkelsen har bl.a. hatt betydning for utvalgets vurderinger når det gjelder politiets og Spesialenhetens håndtering av saker og hendelser der det påstås etnisk diskriminering (Allern i denne rapporten; Allern & Pollack, 2009).

Tillitsrisiko i straffesporet

Evalueringen gir et positivt bilde av Spesialenheten som tillitsgiver i forhold til uavhengighet, effektivitet og kvalitet. Spesialenheten som organisasjon og i sin saksbehandling framstår som en faglig kompetent og profesjonell 4-åring, men også som organisatorisk sårbar, særlig av ressursmessige grunner. Spesialenheten er ikke dimensjonert for å håndtere både utrykningssaker og «hverdagssaker» (dvs. innkomne anmeldelser der det har gått noe tid fra det anmeldte forholdet fant sted).

Utvalget framhever dessuten det grunnleggende dilemma mellom uavhengighet – eller oppfatninger om uavhengighet – på den ene siden, og praktiske løsninger på en rekke enkeltforhold på den andre siden, som Spesialenhetens behov for praktisk bistand fra politiet og ansettelse av personer med bakgrunn fra

politi- og påtalemyndighet. Summen av de praktiske eller pragmatiske løsningene som hittil er valgt, innebærer tillitsrisiko fordi Spesialenheten i sum framstår som mindre uavhengig enn enheten bør være og også må oppfattes som. Det tidløse spørsmålet «kan personer med bakgrunn fra politiet etterforske politiet?» blir grundig diskutert. Utvalget konkluderer at politibakgrunn ikke skal være diskvalifiserende, og at en etterforsknings- og påtaleenhet som Spesialenheten må ha et grunnfjell av ansatte med erfaring fra politi og påtalemyndighet.

Utvalget har imidlertid flere anbefalinger som vil styrke Spesialenhetens uavhengighet ytterligere, som at nytilsatte etterforskere og jurister i Spesialenheten som kommer direkte fra et ansettelsesforhold i politiet, har tre måneders lønnet karantene som brukes til ekstern hospitering i en organisasjon eller virksomhet som har relevans for Spesialenhetens menneskerettighetsforpliktelser og samfunnsdialog. Utvalget foreslår at Spesialenheten får myndighet til å rekvirere bistand fra særorganer med særskilt etterforskningskompetanse uten å måtte stå i kø, og at Spesialenheten prioriterer sonderingene om et skandinavisk samarbeid mellom eksterne og uavhengige etterforskningsorganer. Utvalget foreslår videre at habilitetsvurderinger skriftliggjøres i den enkelte sak. Utvalget anbefaler ytterligere styrking av rollen til advokater på verv og at Spesialenheten knytter til seg flere personer på verv som ikke har juridisk bakgrunn, bl.a. for å utvikle enhetens arbeid med analyse og styrke Spesialenheten som et kompetanseorgan for norsk politi.

På sikt kan det tenkes andre løsninger i tillegg, som at en viss andel av etterforskerne, f.eks. 20-25 %, skal ha sivil bakgrunn. Avhør er Spesialenhetens viktigste arbeidsredskap, og enheten er derfor avhengig av tung avhørskompetanse. Avhørskompetanse opparbeides ikke nødvendigvis bare ved Politihøgskolen og ved erfaring som etterforsker i politiet; også andre høgskoleutdanninger kan danne et fundament slik at det er aktuelt å rekruttere også fra andre utdannings-sammenhenger. De som rekrutteres må deretter gjennomføre en intern opplæring av en viss varighet i Spesialenheten, noe som også kan tilrettelegge for et nordisk samarbeid.⁴

⁴ Dette er imidlertid ikke et utvalgssynspunkt, men står for min egen regning.

Tillitsrisiko i klagesporet

Utvalgets evaluering av politiets klageordning gir ikke det samme positive bildet som av Spesialenheten. Forbedringer i saksbehandlingen er helt nødvendig. Bare i 13 % av klagesakene fra 2007 ble det opplyst i svarbrev til klager at klager kunne bringe saken videre til Politidirektoratet for ny vurdering. Politimestrene må i større grad framstå for klageren som den som har fattet avgjørelsen. Klager får heller ikke vite hvordan politiet har avgjort saken.⁵

Utvalget oppsummer at selv om det finnes mange eksempler på god klagesaksbehandling, er det nødvendig med en mer enhetlig og kvalitativt bedre saksbehandlingspraksis på landsbasis. Klageordningen er dessuten lite kjent for offentligheten, og til dels for dårlig kjent også innad i politiet. Utvalget påpeker at klagesaksbehandlingen ikke tilrettelegger godt nok for nasjonal erfaringslæring. I forbindelse med utvalgets innhenting av klagesaker, kom det fram at det er behov for bedre arkivsystemer for gjenfinning av saker og bedre dokumentasjon av hva som faktisk er gjort.

Utvalget konkluderer at politiet fortsatt bør saksbehandle klager som gjelder påstått kritikkverdig tjenesteutøvelse, men anbefaler at politimestrenes rolle styrkes, at klagesaksinstruksen gir mer veiledning for å legge bedre til rette for enhetlig og kvalitativt god saksbehandling i politidistriktene og at klager og innklaget må få vite hvordan politiet har avgjort klagen. Politiet bør dessuten vurdere større allsidighet i klagesaksbehandlingen, som dialogpregete møter. Utvalget foreslår også at det utarbeides en «nasjonal sjekkliste», som vil være til hjelp for å sikre en kvalitativt bedre og mer enhetlig saksbehandling på landsbasis.

⁵ Saker avgjøres ved å velge en av følgende avgjørelseskoder: kritikkverdig; uheldig, men ikke grunnlag for kritikk; ikke grunnlag for kritikk; avvist; overført annen instans som rette vedkommende. Politiet henviser til at dette er avgjørelseskoder for statistisk bruk i politiet, men at det skal framgå i svarbrevet til klager hvordan saken er avgjort. Utvalgets evaluering viser at det ikke alltid er tilfelle.

Tillitsrisiko i samvirket mellom spor

I meldingsbaserte ordninger som både Spesialenheten og klageordningen representerer, vil publikum være en viktig saksleverandør. Publikumsmeldte saker dominerer i begge spor. Siden man ikke kan forvente at publikum har kjennskap til når et forhold er mulig straffbart og skal til Spesialenheten eller mulig kritikkverdig og skal behandles av politiet, mottar politiet mange saker som vurderes av politiet og deretter oversendes til Spesialenheten for undersøkelse og vurdering av om etterforskning skal iverksettes. Utvalgets analyse viser at politiet har vært «vurderende postkasse» for 44 % av innkomne saker til Spesialenheten. Utvalget oppsummerer at det finnes en slags frykt i politisystemet for å bli mistenkt for å beskytte politiet, slik at politiet legger terskelen for oversendelse lavt. Sporet inn til Spesialenheten er et grovmasket spor også fordi mange saker kommer direkte til Spesialenheten fra publikum.

Spesialenheten framstår som et lavterskeltilbud, noe som blir resultatet av politiets romslige pretensjonsvurdering og publikumsmeldinger som inneholder «hummer og kanari». Dette fører til høy henleggelsesprosent. Det er heller ingen tvil om at henleggelsesprosenten klart påvirkes av at lovgiver og domstolene har lagt listen høyt for hva som anses som straffbar tjenesteutøvelse.

Det overordnede i utvalgets evaluering av samvirket mellom spor, er imidlertid at dagens tosporsordning ikke er uavhengig nok og innebærer risiko for at mulige straffbare forhold ikke kommer til Spesialenheten. Årsaken er strukturell, men handler også om kvalitet i politiets saksbehandling slik dagens tosporsordning er organisert. Mange saker som kommer til Spesialenheten har først vært innom politiet. Uavhengigheten blir dermed ikke oppfylt, siden politiet er «en vurderende postkasse». Dagens ordning er derfor ikke tilstrekkelig uavhengig av politiet. Utvalget fant dessuten saker i klagesaks materialet som viste at politidistrikter og særorganer ikke har samme praksis når det gjelder hvilke klagesaker som oversendes Spesialenheten, siden utvalgets analyse bl.a. viste at saker særlig fra ett klagesakssted framsto som om de ikke var ferdigbehandlet eller behandlet i det hele tatt. Dagens ordning er derfor sårbar med hensyn til kvaliteten i

politiets saksbehandling. Utvalget anbefaler derfor at det innføres en uavhengig felles mottaks- og silingsmekanisme som vurderer alle publikumshenvendelser om misnøye med politiet og om saken skal behandles av Spesialenheten etter påtaleinstruksen eller politiet etter klageinstruksen.

Utvalget drøfter tre ulike løsninger på problemet med manglende uavhengighet.⁶ *Førsteinstansmodellen* innebærer at Spesialenheten utvikles til å bli en uavhengig vurderings- og silingsmekanisme, som mottar, registrerer og vurderer alle politiklager og avgjør om saken skal behandles av politiet eller Spesialenheten. *Kommisjonsmodellen* innebærer opprettelse av en politiklagekommisjon etter mønster fra Independent Police Complaints Commission i England. Det tredje alternativet som i teorien kan sikre større uavhengighet, er *tilsynsmodellen*, som innebærer opprettelse av et uavhengig polititilsyn.

Utvalget anbefaler at *førsteinstansmodellen* velges og at Spesialenheten styrkes og videreutvikles. Denne løsningen vil etter utvalgets vurdering klart sikre den uavhengighet og virkemåte som menneskerettighetsforpliktelsene forutsetter, og vil også ansvarliggjøre politiet i større grad.

Utvalget framhever at *førsteinstansmodellen* har en rekke fordeler for alle parter.

Publikum vil ha ett sted å henvende seg til og bli veiledet av. Utvalget foreslår at Spesialenheten også utvikles å bli et «servicetorg for politiklager» som kan gi publikum (og også politiet) aktiv veiledning med hensyn til hensiktsmessig og korrekt behandlingsmåte.⁷ Det er viktig for publikum hvilket spor en sak havner i. Ofte vil det bl.a. være «mer å hente» for publikum ved å klage til politiet på uheldig eller kritikkverdig tjenesteutøvelse enn at Spesialenheten henlegger saken som intet straffbart forhold. I en velfungerende silingsmekanisme vil klagen effektivt blir sendt til klagesporet.

⁶ Utvalget drøfter også forbedringer av dagens tosporsordning som et alternativ. Men tosporsordningen vil ikke, selv om alle forbedringer utvalget foreslår skulle bli tatt til følge, oppfylle kravet om tilstrekkelig uavhengighet.

⁷ Med Spesialenheten som førsteinstans og «vurderende postkasse», må det være klagerens/anmelderens pretensjon som er avgjørende for sporvalg. Utvalget ser her for seg at Spesialenheten skriftlig informerer klager/anmelder om hvilket spor saken, på bakgrunn av hans/hennes framstilling, er ført inn i. Klageren/anmelder gis da anledning til å korrigere sporvalg.

For *politiansatte* vil en felles silingsmekanisme styrke rettssikkerheten og motvirke vilkårlig og uforutsigbar forskjellsbehandling. Det er alvorlig for politiansatte å bli anmeldt selv om saken blir henlagt som intet straffbart forhold eller med andre henleggelseskoder. Selv om saken henlegges uten ytterligere undersøkelser eller som intet straffbart forhold, vil anmeldelsen, og særlig av utenforstående, kunne bli oppfattet som en plett på rullebladet. Det finnes en innebygd risiko i dagens ordning for at politidistrikter oversender saker til Spesialenheten som politimester selv burde håndtert. En felles silingsinstans som sender saker til politiet for klagebehandling og evt. personalmessig vurdering, er bedre egnet til å ansvarliggjøre politiet og minske risikoen for at oversendelse til Spesialenheten brukes som en sovepute av arbeidsgiver.

For *politiledere og politiet* vil en felles silingsmekanisme frigjøre politiet fra å være en vurderende postkasse. Politiet kan være sikre på at de sakene som silingsmekanismen sender tilbake til politiet, enten det gjelder publikums- eller politimeldte saker, er de sakene politiet skal behandle. Politiet kan prioritere selve klagesaksbehandlingen og oppfølging av saker til administrativ behandling. Slik utvalget ser det, vil førsteinstansmodellen styrke politimestrenes arbeidsgiveransvar.

For *Spesialenheten* vil en felles silingsmekanisme gi enheten bedre mulighet til å prioritere de riktige sakene. Publikum velger «feil spor» både fordi man ikke har forutsetninger for å skille mellom hva som er straffbart og hva som er krittikkverdige, og fordi publikum i en del tilfeller ikke har tillit til politiet – hvis man ikke stoler på politiet, leverer man heller en anmeldelse til Spesialenheten selv om man vet at det er en klage. Førsteinstansmodellen gir publikum mulighet til å levere klage til en uavhengig instans.

Tillitsrisiko ved erfaringslæring

Evalueringen viser at hendelsesstyrt og reaktiv kontroll i for liten grad omsettes i nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll. Evalueringen viser at mens Spesialenheten framstår som en profesjonell tillitsgiver – selv om enheten ikke

oppfattes slik av mange kritikere – representerer politiets klagebehandling og oppfølging av uønskete, uheldige og kritikkverdige forhold en klar tillitsrisiko. Politiet har for dårlige rutiner og systemer for å lære av feil slik at det kommer hele politi-Norge til gode.

Anmeldelser og klager er viktig informasjon for politiet i det kvalitetsforbedrende arbeidet, og bør ikke sees som «fiendtlige handlinger» mot politiet. Utvalget slutter seg til uttalelsen fra menneskerettskommisjonen at man kan lære noe av alle politiklager, og ikke bare de mest alvorlige. Utvalget peker i den forbindelse på at det er saker som tilsynelatende ikke er så alvorlige, som er viktigst for å bygge tillit. Mange bagatelmessige saker kan oppfattes som å ha liten betydning når de sees isolert. Over tid blir også «små» saker større og kanskje også viktigere for tilliten. Klager og anmeldelser generelt er uansett et viktig materiale for politiet til å lære av feil. Utvalget understreker betydningen av å utvikle politiet som en lærende organisasjon, og at man legger til grunn at erfaringslæring som regel ikke skjer bare ved hjelp av nye instruksjer og rundskriv.

Spesialenheten har i løpet av få år opparbeidet betydelig kompetanse ikke bare om straffbar, men også om kritikkverdig og uheldig tjenesteutøvelse. Spesialenheten er derfor et viktig «kompetansesenter» for norsk politi. Utvalget anbefaler at denne rollen framheves og presiseres i Spesialenhetens mandat. Politidirektoratet har metodikk og erfaring med erfaringslæring, men utvalget understreker at direktoratets rolle må styrkes slik at nasjonal erfaringslæring blir mer systematisk. Som tilsynsmyndighet og kompetansesenter for politiet har Politidirektoratet en særlig viktig rolle.

Et nytt perspektiv på kontroll av politiet

Et samspill mellom interne og eksterne kontrollmekanismer

Eksterne og mer uavhengige kontrollmekanismer for politiet har ikke vokst fram ved at forskere og andre eksperter har satt seg ved tegnebordet og på fritt grunnlag utformet en måte å kontrollere politiet på som entydig sikrer uav-

hengighet, effektivitet, rettssikkerhet og kvalitet. Resultatet av ulike lands ordninger har gjerne vært et kompromiss mellom motsetningsfylte synspunkter, der politiets fagforeninger, ulike pressgrupper og politiske partier har representert ulike syn. Men retningen internasjonalt er helt entydig: Det legges stadig større vekt på å opprette uavhengige kontrollorganer, i kombinasjon med at det stilles klarere krav til politiet om å forebygge og lære av uønskete og tragiske hendelser.

Kontroll av politiet forankres dessuten stadig tydeligere i menneskerettighetsprinsippene. Et demokratisk styresett forutsetter at politiet står til ansvar både som organisasjon og som enkeltansatte. Det er dette som ligger i den engelske termen 'police accountability'. Når politiet står til ansvar (er «accountable»), betyr det at politiet holdes ansvarlig for de tjenester politiet skal levere: Kriminalitetskontroll, opprettholde lov og orden og yte ulike former for service til lokalsamfunn og borgere. Samtidig ligger det i forventningen om å stå til ansvar at politiansatte holdes ansvarlig for hvordan de behandler publikum. Dette gjelder særlig med tanke på fysisk maktbruk og andre former for tvangsinngrep, hensynet til likebehandling og at arbeidet gjøres slik at borgernes verdighet ivaretas. Hovedansvaret ligger hos politiet som – både som organisasjon og som enkeltansatte – forplikter seg overfor samfunnet til å representere profesjonell selvregulering i samsvar med retningslinjer for politiets samfunnsmandat.

Når det gjelder strategier for å styrke politiets ansvar, har det tradisjonelt vært argumentert for to ulike og konkurrerende kontrollmekanismer. Den ene retningen legger vekt på intern kontroll gjennom ledelse, veiledning og disiplinærreaksjoner. Den andre retningen vektlegger eksterne kontrollmekanismer i form av uavhengige etterforskningsorganer og domstolskontroll av politiet. Den nye retningen innebærer å legge bedre til rette for samspill mellom interne og eksterne kontrollmekanismer som tradisjonelt har blitt sett på som konkurrerende alternativer. Både interne og eksterne kontrollmekanismer får en tydeligere rolle i det nye perspektivet på hvordan politiet kan kontrolleres og utvikles.

Den mest effektive kontrollen gjør politiet – når den gjøres

Forskningen levner liten tvil om at den viktigste kontrollen gjøres av politiet selv – når den gjøres (jf. f.eks. Walker, 2005). Politiets egenkontroll framheves som den mest virksomme kontrollen, særlig fordi politiet forventes å profesjonelt vurdere skjønnsutøvelsens kvalitet i det publikumsnære politiarbeidet og sørge for at oppgaveutførelsen gjøres i overensstemmelse med vedtatte regler og demokratiske prinsipper. Det ligger i tilliten politiet er gitt ved å være samfunnets maktapparat, at politiet forventes å opptre ansvarlig og ansvarliggjøre seg selv, enten det er ved reaktive eller forebyggende tiltak.

Fra fokus på «råtne epler» til «råtne eplekasser»

I nyere internasjonal politiforskning betraktes et ensidig fokus på «råtne epler» som et fokus på symptomer. Er kontrollmekanismene bare ute etter «å ta» enkeltpersoner, risikerer man å miste fokus på systemfeil og behovet for forbedringer i politiorganisasjonen. Uønskete og tragiske hendelser blir redusert til individuelle tjenestefeil. Fokus på «råtten eplekasse» («rotten barrel») er derimot fokus på årsaker som har opphav i organisasjon, ledelse og arbeidskulturer.

Tankegangen i denne måten å vri fokus på, er at det er innarbeidete rutiner og arbeidsmønstre som fører til f.eks. vedvarende bruk av unødig makt eller til om politiet rutinemessig velger å «gå høyt» framfor «lavt» ut i publikumsnære møter. Å dreie fokus mot eplekassen, som er en ledelsesutfordring, handler imidlertid ikke om at det ikke finnes «råtne epler»; politiansatte som stjeler fra beslagsrom, begår korrupsjonsliknende handlinger, utnytter sårbare kvinner seksuelt osv. Det sentrale forebyggende spørsmålet som stilles i denne nye måten å betrakte kontroll av politiet på, er hvorfor organisasjonen tillater at noen får mulighet til å bli «råtne epler».

Teorien om «råtne epler» har imidlertid betydelig politisk og følelsesmessig kraft sammenliknet med teorien om «råtne eplekasser». «Råttent eple»-teorien har vært motiverende for mange pressgrupper fordi den personifiserer kritikkverdige forhold og uforstand i tjenesten, og gir det straffbare eller kritikkverdige politiarbeidet «et menneskelig ansikt».

Forståelsesmåten der den sentrale innfallsvinkelen er å lete etter og luke ut råtne epler kritiseres, slik det oppsummeres av Walker på grunnlag av nyere forskning (2005), for å være forenklerende og ineffektiv fordi den ikke tar hensyn til de underliggende organisasjonsmessige og yrkeskulturelle grunner som fører til f.eks. vedvarende bruk av unødig makt, gjentatte hendelser med død eller sykdom i arrest eller manglende notoritet ved pågripelser. Vekten på ansvarliggjøring av politiet og arbeidet for økt kvalitet i politiarbeidet innebærer at fokus dreies fra den «gammeldagse» troen på at endringer for det meste skjer ved å fjerne «råtne epler» til organisasjonsendringer der det handler om å reparere «eplekassen».

Meldingsbaserte ordninger, som både Spesialenheten og klageordningen representerer, innebærer nødvendigvis reaktiv kontroll. For at Spesialenhetens arbeid skal få konsekvenser i praksis, må påtaleavgjørelser fra Spesialenheten og også domsmateriale brukes som kildemateriale for læring og endring i politiet. Utvalget fikk kjennskap til at det kan være vanskelig å bruke påtaleavgjørelser og domsmateriale til erfaringslæring i politiet fordi verken ledere eller kolleger vil påføre involverte politiansatte ytterligere belastninger. Dette fører til at saker som er egnet til reparasjon av «eplekassen», blir lagt til side. Det finnes også flere eksempler på at frifinnende dommer inneholder kritikk. Når slikt domsmateriale ikke brukes for erfaringslæring og politiansatte bare er opptatt av frifinnelsen og ikke kritikken, er det risiko for at det brer seg en oppfatning om at «det som ikke er straffbart, er lov».

Rettsapparatets begrensninger når det gjelder å endre yrkespraksis

At fokus ønskes dreid fra «epler» til «eplekasser», er koblet sammen med erfaringer med at rettslig kontroll har begrensninger når det gjelder å endre kritikkverdig tjenesteutøvelse. At noen blir dømt for ulovlig maktbruk eller grov uforstand i tjenesteutøvelsen, fører ikke nødvendigvis til endringer i yrkeskulturer.

Denne kritikken legger vekt på at et sanksjonssystem som skal påvise individuell skyld vil ha begrensninger når det gjelder å fremme de endringer som grunnleggende etterspørres: Å forebygge tragiske og uønskete hendelser. Dette

temaet handler derfor om at det ikke bare må finnes uavhengige og effektive mekanismer som bringer skyldige for retten, men om at det samtidig må bygges opp andre og politiinterne korrigerende mekanismer som fremmer endringer for å reagere mot og forebygge kritikkverdig eller uheldig tjenesteutøvelse.

Betydningen av å kontrollere daglig skjønnsutøvelse

Hva kan politiet gjøre og med hvilken rett? Dette spørsmålet går til kjernen av politiets samfunnsmandat. Politiet er gitt retten til å utøve makt og myndighet, men har ikke lov til å gjøre det på hvilken som helst måte. Dette ble tidlig i politiforskningen beskrevet som en balansegang mellom legalitet og effektivitet (jf. f.eks. Skolnick, 1966; Finstad, 2000, kap. 6).

I det nye synet på virksom kontroll av politiet pekes det på at politiansatte risikerer å begå tvilsomme eller diskutabile handlinger hvis de mangler god førstelinjeledelse og veiledning; av ledere og i kollegafellesskapet. Hvis politiansatte mangler god veiledning ute i felten når de må bruke skjønn i krevende eller tvetydige situasjoner, er det risiko for at det utvikles arbeidsmetoder som ikke er i samsvar med retningslinjer og idealer for tjenesteutøvelsen. Dersom dette ikke fanges opp av førstelinjeledere og overordnede ledere, risikerer politifolk etter hvert å legge til grunn at diskutabel eller uheldig praksis kan godtas som offisiell politikk. Politiets legale myndighetsutøvelse må beskyttes, men det må ikke føre til at politiet mister et selvkritisk fokus på at den situasjonsbestemte skjønnsutøvelsen ikke alltid er patent.

Fra hendelsesstyrt til planmessig ledelse som sikrer erfaringslæring

Walker (2005), som har gjennomgått og bygger på et betydelig antall nyere forskningsprosjekter også om ledelse og endring, understreker at god ledelse på *alle* nivåer i politiet er avgjørende for tjenesteutøvelsens kvalitet. Det har derfor vært viktig for utvalget å foreslå endringer som i større grad ansvarliggjør politiet og vektlegger betydningen av godt lederskap. Samtidig har utvalget konkludert at det i politiet både er interesse for og vilje til å bli bedre.

Nordiske studier av operativt politiarbeid i ordenstjenesten (bl.a. Holmberg, 1999; Finstad, 2000; Granér, 2004; Sollund, 2007) kan brukes for å illustrere at for å kunne kontrollere, lede og veilede daglig skjønnsutøvelse slik at effektivitet – eller oppfatninger om effektivitet – blir håndtert på en måte som ikke overskrider legaliteten, må ledere ha nær kjennskap til yrkeskulturer og arbeidsstiler på sitt ansvarsområde. Begrensningene handler bl.a. om at ledere på ulike nivåer har for liten kunnskap om uheldige lokale yrkeskulturer.

Kontrollmekanismene må være tilliten verdig

I 2008 mottok Spesialenheten 799 anmeldelser, og hadde 21 utrykningssaker. Politiet behandlet 575 klager i 2008. Hvis man sammenlikner registrerte klager, anmeldelser og utrykningssaker med de millioner av «politihandlinger» som gjennomføres hvert år, er det bare en mikroskopisk del av tjenesteutøvelsen som havner hos henholdsvis Spesialenheten og i klageordningen. Selv om det skulle være en betydelig underrapportering, er de problematiske politihandlingene likevel ikke et problem som dominerer i statistisk forstand. Utvalget forutsetter at politiets tjenesteutøvelse i all hovedsak utføres på en slik måte at det ikke er grunn til å klage eller anmelde. Likevel er det grunn til å ha et kritisk fokus på problemstillinger knyttet til underrapportering, særlig i forbindelse med handlinger av det mest integritetskrenkende slag.

Problemene trenger imidlertid ikke være store i statistisk forstand for at samfunnet skal ta i bruk effektive og tillitvekkende kontrollmekanismer overfor politiets myndighetsutøvelse. Det er utvalgets konklusjon at kontrollmekanismene i Norge i større grad må organiseres slik at de blir tilliten verdig.

Litteraturreferanser

Allern, S. & Pollack, E. (2009). Mediebilder av politikritikk. En analyse av hvordan sentrale nyhetsmedier har dekket Spesialenheten for politisaker 2005–2008 (Vedlegg 5). I NOU 2009:12, *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring* (s. 247-270).

- Bratholm, A. & Stenberg-Nilsen, H. (1982). *Politivoldsrapporten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag.
- Granér, R. (2004). *Patrullerende polisers yrkeskultur*. Doktoravhandling, Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund.
- Hammarberg, T. (2009). *Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning independent and effective determination of complaints against the police*. Europarådet. Hentet fra: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417857&Site=CommDH&BackColorInternet=F>
- Hetherington, M. (2004). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of Political Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Holmberg, L. (1999). *Politiets skøn i rettsociologisk belysning*. Ph.d.-avhandling, Det retsvidenskabelige Institut D, Det Juridiske Fakultet, Københavns universitet, København.
- Kramer, R. M. & Cook, K. S. (Eds.). (2004). *Trust and Distrust in Organizations. Dilemmas and Approaches*. New York: Russel Sage.
- Kramer, R. M. (Ed.). (2006). *Organizational Trust. A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Nordhus, G. & Vogt, E. (1981). *Volden og dens ofre. En empirisk undersøkelse*. Oslo: J.W.Cappelens forlag.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Touchstone.
- Rønneberg, A.-L. (2001). *SEFO-arbeidsgruppens rapport*. Oslo: Justisdepartementet.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York: Wiley.
- Sollund, R. (2007). *Tatt for en annen. En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Walker, S. (2005). *The New World of Police Accountability*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Wathne, C. T. (2009). Saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering i 2007. I NOU 2009:12, *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring* (s. 271-295).

Innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest – opplæring, rutiner og praksis

Ingvild Nordang,

utvalgssekretær for evalueringen av kontrollmekanismene for politiet

Innledning

«Søndag 4. mai 2008 ble fornærmede satt i arresten ved X politistasjon fra ca. kl. 14.30 til han ble hentet av ambulanse ca. kl. 23.39. Fornærmede hadde da full hjertestans. Gjenoppliving lyktes, men fornærmede forble bevisstløs og han døde på Y sentralsykehus 6. mai 2008 ca. kl. 09.30. Fornærmede døde av oksygenmangel til hjernen som antas å ha oppstått i forløpet av forgiftningen med dempende stoffer hvorav metadon og diazepam har vært de viktigste. Ved innsettelsen i arrest ble fornærmede antatt å være påvirket av metadon og heroin. Fra ca 14.22 til kl. 22.18 satt fornærmede i samme stilling med bar overkropp lent inn mot veggen og haken ned mot brystet, periodevis er pustefrekvensen nede i 3-4 ganger per minutt. I løpet av perioden ble fornærmede innsisert inntil 16 ganger av flere tjenestemenn uten at noen av dem gikk inn til ham og gjorde forsøk på å oppnå kontakt med ham eller på annen måte forsikret seg om hans tilstand. Inspeksjonene var alle meget kortvarig (mellom 3 og 10 sekunder) og gikk i hovedsak ut på å se at fornærmede trakk pusten. Ingen reagerte på at han satt i samme stilling i mer enn 8 timer. Da han ble vurdert å ha behov for tilsyn av helsepersonell fordi han hadde dårlig pust, blek hudfarge og ikke var kontaktbar, ble det ikke gjort umiddelbart forsøk på å gi frie luftveier eller akutt førstehjelp. Fornærmede ble i perioden før ambulansen kom i to perioder latt alene i cellen (først i 7 minutter og deretter i 21 minutter)».

Sitatet over er hentet fra en siktelse utformet av Spesialenheten for politisaker¹. Det som for politiet trolig startet som et rutineoppdrag endte i en tragedie. Sitatet

¹ Spesialenheten for politisaker ble opprettet 1.1.2005 og er riksdekkende etterforsknings- og påtalemyndighet for saker som gjelder spørsmål om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten. Spesialenheten er ikke en del av politiet eller den ordinære påtalemyndighet i Norge. Enheten er en uavhengig organisasjon, som er administrativt underlagt Justisdepartementet (Sivilavdelingen) og faglig underlagt Riksadvokaten. Riksadvokaten kan gi pålegg til enheten om iverksetting, gjennomføring og stansing av etterforskning. Riksadvokaten behandler også klager over avgjørelser truffet av Spesialenheten.

er valgt fordi det handler om både opplæring, rutiner og praksis. Beskrivelsen av hendelsesforløpet illustrerer hvordan innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest i særlig grad er områder der tjenestefeil, sviktende rutiner og ikke fullgod praksis risikerer å føre til betydelig helse- og livsrisiko og død for pågrepne og innbrakte. Innbringelser og pågripelser representerer dessuten en del av politiets tjenesteutøvelse som kan innebære de største rettighetstap.

Temaet i dette bidraget er hvordan utvalget som har evaluert kontrollmekanismene for politiet har tilnærmet seg mandatets punkt om politiets opplæring, rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest². Hva kan særlig klagesaker, anmeldelser og Spesialenhetens ulykkesetterforskning fortelle om straffbar og kritikkverdig tjenesteutøvelse, og hva har utvalget kommet fram til? Dette bidraget skal forsøke å gi en oppsummering av hvilke vurderinger utvalget har gjort i utredningens kapittel 9.

Denne beskrivelsen av et dødsfall i arrest illustrerer temaets alvor og reiser en rekke spørsmål: Hvorfor forsøkte ingen å kontakte ham? Hvorfor reagerte ingen på at han satte i samme stilling i så lang tid? Hvorfor ble det ikke gjort forsøk på å forsikre seg om hans tilstand? Hvorfor fikk han ikke umiddelbar førstehjelp?

Spesialenheten mente at det forelå flere enkeltstående kritikkverdige handlinger fra tjenestemenn, både under inkvirering, inspeksjoner på cella og ved kontakt med AMK (Akutt Medisinsk Kommunikasjonssentral) etter at skade var avdekket. En medisinsk sakkyndig gjennomgikk lyd- og videoopptak fra cella, og inspeksjoners hyppighet og innhold, i tillegg til at arrestantens tilstand ble rekonstruert. Spesialenhetens vurdering av hendelsesforløpet berører både opplæring, rutiner og praksis. Politidistriktet beskrev ikke, i følge Spesialenheten, opplæringstiltak som hadde gjort den enkelte tjenestemann/-kvinne i stand til å klarlegge den innsattes tilstand. Lokal arrestinstruks kunne, i følge

² Utvalget ble oppnevnt av Justis- og politidepartementet 5. mars 2008 og offentliggjorde sin evaluering av Spesialenheten for politisaker, politiets klageordning og politiets opplæring, rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest 12. mai 2009 (NOU 2009:12).

Spesialenheten, med fordel også vært klarere angående krav til lengde på hver inspeksjon og hvilke observasjoner som bør foretas av en ruset sovende innsatt for at den skal være egnet til å klarlegge helsetilstanden. Spesialenheten fant det heller ikke betryggende at det syntes å ha utviklet seg en praksis ved politidistriktet der operasjonsleder kun ble tilkalt basert på tjenestemennenes skjønn, også når den som skal innsettes framstår som ruset.

Spesialenheten kom på denne bakgrunn fram til at hendelsesforløpet samlet sett tilsa at det burde reageres med foretaksstraff. Det ble særlig lagt vekt på at dødsfallet kunne vært forebygget ved instruksjon og opplæring, og at en straffe-reaksjon forhåpentligvis kunne bidra til å unngå lignende hendelser i framtiden. I vedtaket av 27. mars 2009 skrev Spesialenheten også:

«Spesialenheten er også kjent med at Independent Police Complaints Commission (IPCC) i Storbritannia i 2008 ga ut en publikasjon med tittel *Near Misses in Police Custody: a collaborative study with Forensic Medical Examiners in London*. I denne publikasjonen gis det anbefalinger som er relevante for saken fra XX og den tidligere saken fra XX. Nasjonal og internasjonal erfaringslæring vil kunne bidra til å forebygge lignende dødsfall i fremtiden».

Opplæringsansvaret ligger hos politidistriktets ledelse. Spesialenheten la til grunn at politidistriktet relativt ofte hadde ansvar for personer påvirket av opiater. For å kunne oppfylle kravene i arrestinstruksjonen om at den som gjennomfører inspeksjonene skal kunne forsikre seg om den innsattes situasjon, må opplæringen og de lokale instruksjonene være tilpasset den daglige situasjonen i arresten. Slik Spesialenheten så det, er det ikke snakk om at tjenestemennene får opplæring i kompliserte medisinske sammenhenger, men å kjenne igjen symptomer på mulige forgiftningstilstander og hvordan innholdet i inspeksjonen skal være for å kunne avdekke når det er nødvendig med akutt førstehjelp og tilkalling av helsepersonell. Den opplæringen som politidistriktet viste til, burde også være egnet til å gi mannskapene de nødvendige kunnskaper og holdninger for å ivareta den enkelte tilsattes eget ansvar for å oppfylle hjelpe- og omsorgsplikten overfor personer innsatt i arrest.

Temaet innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest berører mange ulike typer hendelser, der ytterpunktet på den ene siden er de dagligdagse hendelser uten at konflikter oppstår, dagligdagse hendelser som utvikler seg til konflikt og til det andre ytterpunktet i form av de mest frihetsberøvende og helseisikable aspekter ved politiets tjenesteutøvelse. Opplæring og «god politiskikk» framstår som spesielt viktig, samtidig som det kan være vanskelig å forestille seg at feil og svikt ikke vil skje. Kontrollmekanismene må derfor være tilrettelagt for å avdekke og å lære av feil og svikt i størst mulig grad.

Videre skal vi se nærmere på hvilke spørsmål utvalget har stilt for å vurdere hva særlig klagesaker, anmeldelser og Spesialenhetens ulykkesetterforskning kan fortelle om kritikkverdig og straffbar tjenesteutøvelse. Sentralt er her hvordan begreper som 'rutiner', 'praksis' og 'svikt' forstås i utredningen. Det gis videre ulike eksempler på saksområder for å belyse hvordan et problematisk forhold mellom rutiner og praksis kan oppstå. Det kan f.eks. dreie seg om *rutinemangel*, *rutineuklarhet*, *rutineavvik* eller *kunnskapsmangel*. Slike ulike eksempler på svikt kan også henge sammen. Hvilke tiltak som kan være aktuelle for å forebygge ulike former for svikt, oppsummeres. Utvalget har kommet med en rekke forslag til endringer. Bidraget avsluttes med en refleksjon over endringsarbeid og betydningen av å kontrollere politiets daglige skjønnsutøvelse. Det vises til at altfor ofte har utredninger om bestemte alvorlige hendelser ført til tiltak som verken har blitt iverksatt fullt ut eller fulgt opp over tid. Utvalget har understreket at tiltak som følge av erfaringslæring må institusjonaliseres, gjennom planmessig ledelse, som en varig og konsekvent oppgave.

Hvorfor oppstår svikt mellom rutiner og praksis?

Utvalget har vurdert hva særlig klagesaker, anmeldelser og Spesialenhetens ulykkesetterforskning kan fortelle om kritikkverdig og straffbar tjenesteutøvelse med utgangspunkt i to hovedspørsmål:

- Hva fanges opp i kontrollmekanismene *klagespor*, *straffespor* og *arresttilsyn*? Dette materialet har vært utgangspunkt for å drøfte ulike eksempler på svikt og grunner til mulig svikt og hva som kan være aktuelle tiltak.
- Hvilke systemer og ordninger har politiet for at alvorlige og uønskete hendelser skal bli erfaringer som får betydning for praksis? Dette handler bl.a. om utdanning og opplæring, men også om arresttilsynenes rolle.

I utredningen forstås 'rutiner' som pålagte og anbefalte framgangsmåter som er fastsatt i lov- og instruksverk, mens 'praksis' forstås som den faktiske tjenesteutøvelsen. Når praksis avviker fra rutiner, kaller utvalget dette for 'svikt'.

Et problematisk forhold mellom rutiner og praksis ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest kan oppstå av flere grunner. Med 'problematiske' i denne sammenheng menes hele spekteret fra de uheldige hendelsene til de mest alvorlige og dødbringende. Tiltak vil også være forskjellige avhengig av hva slags svikt eller tjenestefeil det handler om. En hendelse kan skyldes *rutinemangel*, som at det ikke finnes regler på området som presiserer skjønnsutøvelsens begrensninger og forholdsmessighetsprinsippet. Eksempler det skal ses nærmere på her er manglende regler for bruk av tjenestehund som maktmiddel/skarpt redskap og bruk av tjenestebil til «torpedering»³. En hendelse kan skyldes *rutineklarhet* eller rutiner som ikke er tilstrekkelig kjent av dem som skal håndtere rutinene. Ett eksempel er innhold i inspeksjoner av innsatte i arrest, der inspeksjonsrutinene varierer betydelig i de ulike politiarrestene selv om det finnes et omfattende instruksverk. En hendelse kan skyldes et mer eller mindre bevisst *rutineavvik*. Årsakene kan være arbeidspress, uklare ansvarsforhold, «slurvefeil» o.l. Rutineavvik kan også forekomme hvis det er utviklet handlemåter som oppfattes som hensiktsmessige og effektive for tjenesteutøvelsen, men som likevel representerer en uheldig tjenesteutøvelse. Et eksempel på rutineavvik er politiets rutinemessige bruk av håndjern, selv om håndjern bare skal brukes etter en konkret vurdering av det enkelte tilfellet. En hendelse kan skyldes *kunnskapsmangel* om bestemte risikoforløp, som kan gi utslag i både rutinemangel, rutineklarhet og rutineavvik. Eksemplene på kunn-

³ «Torpedering» er bruk av tjenestebiler for fysisk å stanse et annet kjøretøy.

skapsmangel som utvalget trekker fram, er bruk av dødelige og helsefarlige arrestasjonsteknikker og manglende kunnskap om risikoforløp for syke og rusete arrestanter, noe som i verste fall fører til dødsfall i arrest.

Slike ulike eksempler på svikt kan også henge sammen. Tjenestefeil eller svikt av ulike grunner kan være kritikkverdig eller straffbar.

Når det gjelder innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest, kan man dessuten stå overfor at det verken handler om kritikkverdig eller straffbar tjenesteutøvelse, men hendelser der politiet og dem politiet skal kontrollere opplever situasjonen fra to helt ulike ståsteder, slik at vanlig og lovlig tjenesteutøvelse oppleves som en krenkelse eller overgrep av den andre parten.

Før hvilke tiltak som kan være aktuelle for ulike former for svikt oppsummeres, skal det gis en nærmere beskrivelse av hvilke kritikkverdige eller straffbare forhold ved innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest som fanges opp i henholdsvis klagesporet og anmeldelsessporet.

Klager som handler om innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest

Samlet sett forteller klagesakene at publikum som bruker klageordningen kan komme til politiet med svært mange ulike typer saker og behov. Vurdert som et samlet «misnøyeprodukt» kan klageordningen beskrives som et lavterskeltilbud.

Det at kritikkverdige forhold i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest i det hele tatt fanges opp gjennom klagesporet eller straffesporet, er i stor grad avhengig av at de som opplever inngripen fra politiet har kunnskaper om politiets metoder og kunnskaper om hvordan de skal gå fram dersom de mener seg utsatt for kritikkverdige eller straffbare handlinger. For at noen skal kunne klage, må klagemuligheten være kjent. Hvem som klager blir videre avgjørende for hva som fanges opp. Utvalgets gjennomgang av korrespondansen mellom klager og politiet viser også at en del av de som klager uttrykker at de klager fordi de er sinte og føler seg krenket.

Utvalgets gjennomgang av klagesaker tyder på at de som klager i liten grad er «kjenninger av politiet». Gatejuristen, som gir gratis, oppsøkende rettshjelp til folk med rusproblemer, har til utvalget spilt inn at få eller ingen av klientene de har hatt kontakt med vedrørende kontrollmekanismer, visste at de kunne klage på kritikkverdige forhold fra politiets side, f.eks. ved innbringelse eller pågripelse.

Gjennomgangen av klagesaks materialet med blick på innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest viser en variert sammensetning av klager. De berører alt fra fundamentale rettigheter til forhold som umulig kan berøre politiets tjenesteutøvelse. Hendelsene det klages på kan eksempelvis være å bli stoppet av politiet uten at man har forstått eller blitt forklart grunnen, arrestasjonen oppleves som unødvendig og/eller brutal, håndjern brukes uten at det er vist diskresjon, foresatte varsles ikke ved innbringelse av mindreårig til arrest, for sen tilbakelevering av beslag, inntauing eller avskilting av kjøretøy, overveldende antall tjenestemenn på oppdrag, visitasjon oppleves som unødvendig eller krenkende. I en del saker setter klager spørsmålstegn ved lovmessigheten ved politiets inngrep, og politiet svarer da med å henvise til at «dette har politiet lov til å gjøre».

Utvalgets gjennomgang av klagesaker gir ikke grunnlag for å analysere hva som eventuelt har blitt gjort fra politiets side i kritikkverdige saker som omhandler innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest. I den grad det kommer klager som viser at noe er blitt gjort feil, bør det analyseres om bakgrunnen kan være manglende opplæring og kunnskap eller feil skjønnsutøvelse og holdninger.

Gjennomgangen av klagesaker viser bl.a. et behov for at politiet informerer om sine framgangsmåter, og at mange saker trolig kunne vært løst på stedet ved en mer høflig framferd i møte med publikum, altså fokus på deeskalering framfor eskalering.

Anmeldelser

som handler om innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest

I likhet med klagesporet er Spesialenheten avhengig av publikums meldinger, men også av politiets varsling om hendelser som omhandler innbringelser, pågrip-

elser og bruk av politiarrest. Når det gjelder død og alvorlig skade, kan vi være sikre på at de kommer til Spesialenheten fordi denne sakstypen skal forelegges Spesialenheten med særskilt hjemmel i straffeprosessloven § 67 åttende ledd, uavhengig av om det foreligger mistanke om straffbart forhold⁴.

Ca. 10 % av alle anmeldelser som Spesialenheten mottok i 2008 inneholdt påstander om at politiet hadde brukt mer makt enn det lovgivningen gir adgang til (Spesialenheten, 2009). I etterforskningen av slike anmeldelser kan det, i følge Spesialenheten, være vanskelig å finne ut av hva som faktisk har skjedd og hvorfor. I mange saker står påstand mot påstand. En stor andel av anmeldelsene mot politiet for unødige maktbruk blir henlagt. Den viktigste årsaken til dette er, i følge Spesialenheten, at det ut fra lovgivning og rettspraksis skal svært mye til før man kan konkludere med at politiets bruk av makt er straffbar.

Basketak skjer først og fremst ved innbringelser og pågripelser, og det er også i slike situasjoner informantene i Sollunds (2007) studie opplever at maktmisbruk har funnet sted. Det er særlig i forbindelse med innbringelser, pågripelser, transport og arrest at det kommer klager om voldsbruk fra publikum (Bratholm, 1999; Finstad, 2000). De lukkede rom ved transport og i arresten kan i seg selv invitere til det fordi de er lukket for innsyn. Under innbringelse eller pågrepelse kan det bli anvendt unødvendig og overdreven makt fordi det er vanskelig å beregne hvor mye makt som må til. I tillegg kan innbringelser og pågripelser komme som en konsekvens av eskaleringer hvor det har utviklet seg en (personlig) konflikt mellom politi og arrestant som inviterer til maktbruk og disiplinering fra politiets side.

Spesialenheten avgjorde i perioden 2005–2008⁵ 16 saker i tilknytning til innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest med positiv påtale. Fem av disse gjaldt

⁴ I påtaleinstruksen § 34-6 annet ledd er dette formulert slik: «Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, skal etterforskning settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten».

⁵ Det er Spesialenhetens påtaleavgjørelser som gjengis her, og ikke sluttresultat etter eventuell rettslig behandling. I perioden 2005–2008 avgjorde Spesialenheten til sammen 100 saker med positiv påtale i følge Spesialenhetens saksarkiv på <http://www.spesialenheten.no>.

forfølgelse av kjøretøy, uaktsom kjøring, påkjørsel/torpedering. Én sak gjaldt et politidistrikts manglende rutiner og kontroll av beslag, og én annen sak en politibetjents håndtering av dette beslaget. Én sak gjaldt en arrestforvarers uttalelser til en arrestant. To saker gjaldt ulovlig frihetsberøvelse. Én sak gjaldt ulovlig bruk av håndjern på en mindreårig, mens fem saker omhandlet fysisk maktbruk, legemsfornærmelse.

Materialet den videre gjennomgangen bygger på vil ikke bare være positive påtaleavgjørelser, men også henleggelse hvor Spesialenheten har hatt kritiske merknader til politiets rutiner og praksis i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest.

Saker hvor Spesialenheten har uttalt kritikk og saker som er oversendt til administrativ vurdering

I sakene utvalget har gjennomgått uttalte Spesialenheten kritikk mot politidistrikt og/eller politiansatte i 23⁶ saker, og seks av disse sakene ble oversendt politidistriktet med anmodning om administrativ vurdering. Dette materialet er interessant fordi det belyser samvirket mellom spor: Spesialenheten mottar anmeldelse, etterforsker, henlegger saken, men formidler samtidig at det er grunn for politiet til å se på rutiner og/eller praksis. Selv om Riksadvokaten har uttalt at Spesialenheten ikke skal være et generelt kontrollorgan for politiet⁷, viser sakene at Spesialenheten, i de sakene som er anmeldt, er et kontrollorgan for politiet med sikte på å fremme bedre politiarbeid.

Av disse 23 sakene som utvalget har gjennomgått, kan 16 forhold beskrives som relaterte til innbringelse, pågripelse og bruk av politiarrest. Hva dreier så

⁶ Det er altså utvalget som har vurdert Spesialenhetens uttalelser som kritiske.

⁷ «Uttalelse av kritikk i påtalevedtaket bør i alminnelighet begrenses til det forhold som har vært gjenstand for etterforskning og være et ledd i de rettslige vurderingene. Etter påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd skal sjefen for Spesialenheten sende saken til berørt politimester eller særorgan dersom det gjennom anmeldelse eller gjennom enhetens etterforskning er kommet fram forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt. Generell kritikk av politiets virksomhet, organisering, rutiner mv. bør tas opp separat og direkte med politimesteren eller med Riksadvokaten. Vedrører kritikken Politidirektoratets ansvarsområde, bør også direktoratet underrettes» (Riksadvokatens Rundskriv 3/2006).

kritikken seg om i sakene utvalget har gjennomgått? Sakskompleksene framstår som forskjelligartede, men det er mulig å finne noen likhetstrekk.

Gjennomgangstemaet i sakene utvalget har gjennomgått der Spesialenheten har uttalt en form for kritikk synes å være at det gjelder mindreårige, og særlig informasjon til foreldre og notoritet over beslutninger. Det finnes rutiner for dette i politiinstruksen og påtaleinstruksen som i grove trekk beskriver framgangsmåtene. Det synes derfor ikke å være mangel på rutiner, men at praksis ikke er i samsvar med rutinene. Mulige forklaringer kan være at rutinene er uklare, mangelfull opplæring, «slurvefeil» eller at grensene tøytes.

Dokumentasjon/notoritet over beslutninger er et gjennomgangstema i sakene Spesialenheten har oversendt til administrativ vurdering. Forholdet kan handle om at det ikke framkommer at det er tatt en beslutning om innbringelse/pågrep, hvem som har tatt beslutningen eller at grunnlaget for beslutningen er mangelfull. Fra 2007 ser det ut at bilforfølgelser blir et tema, mens bruk av håndjern og også hund opptrer blant sakene i 2008. Denne noe ulike profilen på sakstemaene i løpet av disse årene kan skyldes tilfeldigheter, men det kan også ha sammenheng med at Spesialenheten retter et sterkere fokus på bestemte saks typer etter hvert som flere saker i samme kategori meldes, slik at det framstår som mer aktuelt å sende en sak til administrativ vurdering fordi den ikke lenger bare handler om en enkeltstående hendelse.

Videre skal vi gå nærmere inn på noen saksområder og for det første belyse at det ikke mangler sentrale retningslinjer mht. notoritet og bruk av håndjern, og for det andre at det mangler sentrale retningslinjer mht. bruk av hund og torpedering.

Hjemmelsgrunnlag og notoritet

Som eksempel på situasjoner der rutinesvikt kan skje, kan rutiner ved innsettelse, opphold og utskrivelse fra arrest brukes som illustrasjon. Dette handler altså om beslutninger når noen skal inn i arrest, selve arrestoppholdet og når noen skal

ut av arrest. Et detaljert regelverk beskriver framgangsmåtene og de ulike ansvarsrollene politiansatte har. Hvordan disse prosedyrene rent konkret organiseres, kan variere mellom politidistriktene⁸.

Når man blir innbrakt eller pågrepet av politiet i Oslo, blir man kjørt til arresten i politihuset på Grønland. Den befinner seg på baksiden og har 100 celler. Når man kommer inn er det en skranke hvor de arresterte skrives inn og leverer fra seg personlige eiendeler. De må ta av seg smykker og belter. Her blir pågripelses/innbringelsesgrunnlaget notert før vedkommende føres inn til cellen. Inne på cellen blir arrestanten ransaket. Ved sentralarresten i Oslo er det slik at inn- og utføring av arrestanter gjøres av arrestforvarere, mens hovedansvaret ligger hos vaktleder for politivakta. Vaktleder er altså ikke til stede fysisk ved innskrivelse.

Hvordan pågrepelse har blitt besluttet, påvirker hva som skjer når noen skal inn i arrest. Praktiseres dette på ulike måter, er det problematisk. Beslutter jurist pågrepelse, foreligger det en tidsramme og vaktsejens rolle blir å sjekke om rett person er pågrepet. Dersom en politipatrulje beslutter pågrepelse, blir rollen til jourhavende jurist å realitetsvurdere og kvalitetssikre pågrepelsens grunnlag ved en reell etterprøving av beslutningen. Innbringelser besluttes derimot av politipatruljene, eventuelt i samråd med operasjonssentralen. Dette er altså en beslutning som jurister normalt ikke deltar i. Beslutning om innbringelse skal kvalitetssikres av vaktsejen eller operasjonsleder.

Alle som kommer inn i arrest skal visiteres. Visitasjon kan foretas av politipatruljene, i arresten av arrestforvarere. Det kan være ulike oppfatninger av hva som er nødvendig og det finnes ingen fasit. I utgangspunktet vil visitasjon/stripping være en vesentlig krenkelse. Standardprosedyre er en overflatisk undersøkelse av kropp og klær. Når særlige grunner tilsier det, kan visitasjonen være grundigere, såkalt «stripping». En grundigere visitasjon må skyldes konkrete holdepunkter. Beslutningen treffes av vaktsejef og eventuelt beslag nedtegnes. Dersom en person

⁸ Den videre beskrivelsen tar ikke hensyn til lokale prosedyrer og hvordan de eventuelt varierer mellom politiarrestene, men tar utgangspunkt i prosedyrer i ett politidistrikt, Oslo.

er innbrakt og man finner noe, kan det føre til at vedkommendes status endres fra innbrakt til pågrepet med påfølgende ransakelse og kroppsundersøkelse.

Helsemessige vurderinger skal også foretas før noen innsettes i arrest, f.eks. av berusede personer. Dette kan beskrives som et gråsonerområde hvor forholdsmessighet og forsvarlighet vurderes. Det er vakt sjefen som vurderer først. Etter at den som har blitt innbrakt er plassert på celle, blir vurderingene arrestens ansvar. Om arrestleder f.eks. etter 10 minutter mener at en arrestant er for dårlig, kan arrestleder beslutte dimittering eller framstilling for lege. Vedkommende kjøres enten til legevakt eller legen tilkalles til arresten. Om noen ber om det, skal han/hun få legetilsyn – den enkeltes vurderinger av seg selv skal ikke overprøves i følge § 2-3 i Forskrift om bruk av politiarrest.

Innbrakte kan ikke være lenger enn fire timer i politiets varetekt. Unntaket er innbrakte etter politiloven § 9 som kan være i arrest til man blir edru. Vakt sjefen har ansvar for å dimettere innen fristen og juristene er ikke involvert i denne beslutningen. Unntaket er når grunnlaget endrer seg, f.eks. funn av stoff eller det skal ilegges forelegg på vei ut. Man har lov til å gå utover fire timer pga. «den tid det tar for å forkynne forelegget», altså ca. 10 minutter. Men det er ikke lov å stille folk i kø slik at de blir sittende lenger fordi man skal få et forelegg.

Er noen pågrepet, skal juristen innen 48 timer framstille vedkommende for varetektsfengsling dersom en finner grunn til det. Dersom politiet ikke ønsker å holde på vedkommende, skal han/hun dimetteres. Dersom vedkommende skal fengsles, skal han/hun overføres til fengsel. Det viser seg imidlertid at Kriminalomsorgen ikke alltid har nok plasser og dermed har politiet et problem.

Ovenstående beskrivelse viser at i prosessen som fører personer inn og ut av arrest, er det flere aktører som foretar vurderinger og beslutninger. Også personer som ikke er jurister foretar juridiske beslutninger, særlig utenom normal arbeidstid når midlertidige beslutninger tas i de ansvarliges fravær, som når etterforsker og jurist «på saken» ikke er til stede. I denne beslutningsprosessen, der flere aktører har en rolle i å håndheve regelverket, kan det oppstå kritikk-

verdige eller straffbare situasjoner. Det kan også forekomme kommunikasjonsvansker eller kommunikasjonssvikt, f.eks. med hensyn til hvor lenge noen skal sitte før han/hun slippes eller det foretas avhør eller ransaking. Dersom den ansvarlige som går på vakt ikke vet hva som ble besluttet og når hvilke beslutninger ble gjennomført, kan det være risiko for at svikt kan skje. Det kan også oppstå komplikasjoner i avgjørelser mellom ulike ansvarshavende, f.eks. når det gjelder 48-timersregelen. I utgangspunktet er det etterforsker på saken som må begrunne hvorfor vedkommende skal holdes lengre ut fra etterforskningsbehov, men påtaleansvarlig jurist skal vurdere forholdsmessigheten. Juristen må da ha grundig kjennskap til etterforskningsbehovet og vurdere forholdsmessighet i forhold til arresttilbudet siden det finnes regler for når en person skal overføres fra politiarrest til fengsel.

I et slikt nokså komplisert system er det avgjørende at politiet har rutiner som legger til rette for at de riktige beslutninger tas og at beslutningene kan etterprøves. Vaktordningssystemet med jourhavende jurist, som er en følge av den norske ordningen med integrert påtale, har stor betydning for kvalitetssikringen. Utvalget har påpekt at en forutsetning for juristenes kvalitetssikring er at politidistriktene har et velfungerende integrert påtaleledd.

Bruk av håndjern

I følge Spesialenhetens (2009, s. 16) årsrapport for 2008, forklarte flere tjenestemenn i avhør at håndjern alltid ble brukt under transport eller fordi man «aldri vet hva folk vil finne på». Bruk av håndjern ut i fra slike begrunnelser er rettstridig. Spesialenheten skriver at politiet i byområder synes å ha lavest terskel for å benytte håndjern. I følge Spesialenheten kan det trolig skyldes at politiet i mindre tett befolkede områder står overfor færre spente situasjoner og at de har bedre kunnskap om og oversikt over befolkningen.

Det kan være at politibetjentene har utviklet en praksis hvor de ikke lenger tar i betraktning de regler som faktisk gjelder (Sollund, 2007). Det skal vurderes

i hvert enkelt tilfelle om det er grunn til å frykte at den arrestert vil anvende vold eller forsøke å flykte. Informantene i Sollunds studie har klart opplevd arrestasjonen som et overgrep. Det at håndjernene låser hendene bakpå ryggen bidrar ytterligere til dette, fordi det øker deres avmakt samtidig som det understreker politiets makt. Håndjern har altså en betydning i å skape avstand mellom politiet og den pågrepne og å øke arrestantens frustrasjon. Et spørsmål er om politiet også kan bruke håndjern bevisst for å disiplinere eller straffe pågrepne, f.eks. ved å stramme håndjernene (Finstad, 2000).

Utvalget trekker fram bruk av håndjern som et eksempel på at praksis ikke er i samsvar med rutine, altså rutineavvik. Det kan stilles spørsmål om dette kan skyldes uklare rutiner, manglende kunnskap eller at det har utviklet seg en praksis som ikke tar i betraktning rutinene som gjelder. Dette er et eksempel på en praksis som er vanskelig å regulere. Følges ordlyden slavisk, skal det lite til før resultat er på rett side av regelen selv om det ikke er foretatt en konkret vurdering.

Dette eksemplet understreker også betydningen av veiledning (jf. NOU 2009:12, kap. 3; Dahl & Myhrer, 2009). Hvis politiansatte mangler god veiledning ute i felten når de må bruke skjønn i krevende eller tvetydige situasjoner, er det risiko for at det utvikles arbeidsmetoder som ikke er i samsvar med retningslinjer og idealer for tjenesteutøvelsen. Dersom dette ikke fanges opp av førstelinjeledere, legger politifolk etter hvert til grunn at diskutabel praksis kan godtas som offisiell politikk.

Utvalget har også pekt på betydningen av å utforme en «håndjernspolitik» med henvisning til rapporten *Analysis of complaints involving handcuffs* fra Police Ombudsman for Northern Ireland (2008). Dette er en analyse av utviklingen i bruk av håndjern, gjeldende retningslinjer, opplæring, casestudier, og en analyse av saker over et større tidsrom. Analysen baserer seg også på intervjuer med polititjenestemenn, og deres vurdering av når håndjern bør brukes, hvordan håndjernene er utformet og opplæringen tjenestemennene hadde fått. De ble også stilt spørsmål om de sjekket om håndjernene var for stramme, og om de eventuelt noterte at de hadde sjekket dette.

Videre skal vi se på rutinemangler eksemplifisert gjennom bruk av hund og bruk av bil til torpedering.

Bruk av hund

Spesialenheten avgjorde i 2008 flere saker som gjaldt spørsmål om straffansvar for maktbruk ved bruk av tjenestehund. Ingen av sakene førte til positiv påtaleavgjørelse, men bruken av hund hadde medført til dels alvorlige personskader og innebar vanskelige avveininger. At det ikke finnes sentrale retningslinjer for bruk av tjenestehund kompliserer sakene. Spesialenheten sendte i 2008 en sak som gjaldt bruk av tjenestehund til administrativ vurdering og ba politimesteren vurdere om det kunne være behov for lokale føringer i fraværet av sentrale retningslinjer. Denne saken gjaldt bruk av politihund til å pågripe en person i et sentrumsstrøk nattetid med mye folk til stede. Hunden bet flere ganger personen som skulle pågripes slik at han ble påført en skade på hovednerven i det ene beinet. Hunden bet også andre personer i tilknytning til pågripelsen.

Bruk av tjenestehund som skarpt redskap er ikke inntatt i maktstigen som er beskrevet i utredningens kapittel 3 (jf. maktpyramiden i Lie & Lagestad, 2007, s. 6). Utvalget viste i den forbindelse til at flere steder i USA har imidlertid hund blitt ført inn i maktstigen som det sterkeste maktmiddel nest etter skytevåpen. Bakgrunnen for dette var at det allerede tidlig på 1990-tallet vakte bekymring at politiet hyppig ble saksøkt av personer som var blitt bitt av politihunder. Ved nærmere gransking av hendelsene kom det fram at hundene var blitt opplært til å «finne og bite». Instruksendringer førte til at hundene i stedet ble lært opp til å «finne og bjefte». Samtidig ble det innført restriksjoner mot bruk av hund i situasjoner der hendelsen erfaringsmessig ikke var så alvorlig, f.eks. overfor biltyver. Som følge av slike endringer og at nærmeste leder ble forpliktet til å holde nøye oversikt over antall hundebitt pr. hundepatrulje, sank tallet på personer som ble bitt av hund betydelig (Walker, 2005, s. 60-61).

Utvalget har påpekt at det blir vanskelig for kontrollorganer å kontrollere noe det ikke finnes regler for. Utvalget vil derfor anbefale at det gjennomføres undersøkelser av politiets bruk av hund som skarpt redskap bl.a. i lys av Spesialenhetens saksmateriale, og at bruk av tjenestehund som skarpt redskap regelfestet.

Bilforfølgelser/torpedering

Utvalget har pekt på at bruk av hund og torpedering med bil reiser de samme problemstillingene. Det foreligger ingen lovbestemmelse som særskilt regulerer bilforfølgelse, men regler ble gitt i sentral instruks fra Justisdepartementet 28. mai 1990 (GP-4027) og videreført ved instruks fra Politidirektoratet av 1. august 2001 om utrykningskjøring og forfølgelse av kjøretøy. Etter instruksene skal bilforfølgelse kun skje når det ikke antas å innebære unødig fare. Forfølgelsen skal straks avbrytes hvis det anses uforsvarlig å fortsette. Nødvendigheten av å fortsette skal vurderes fortløpende. Overtredelse av instruksene er ikke i seg selv straffbar, men instruksbrudd vil være et moment som kan tale for straffansvar etter straffeloven og/eller vegtrafikkloven.

Torpedering er en metode som kjennetegnes ved at politiet bruker eget kjøretøy til å sette et annet kjøretøy ut av spill. Metoden er ikke nærmere regulert i politiets instruksverk eller tatt inn i undervisningsopplegg ved Politihøgskolen. Riksadvokaten behandlet i 2008 to klagesaker som omhandlet bruk av tjenestebil til torpedering, og oversendte Politidirektoratet kopi av avgjørelsene og kopi av dommer og begrunnet dette med «en antar det kan være aktuelt for direktoratet å vurdere om de to sakene foranlediger endringer i instruks eller opplæring».

Rettmessigheten av metoden må, i følge Spesialenheten, bedømmes etter de alminnelige regler i straffeloven § 48 tredje ledd og politiloven § 6, jf. Høyesteretts kjennelse i Rt. 2007 s. 1172. Villkårene for at maktbruken skal være rettmessig er etter dette at den både skal være «nødvendig» og ikke «ubetinget utilbørlig».

Dette gir en noe videre ramme for lovlig maktutøvelse enn det som følger av politiloven § 6.

I en sak ba Spesialenheten politimesteren om å vurdere saken administrativt og uttalte at det burde vurderes om de foreliggende instruksjoner om bilforfølgelse, sentralt og lokalt, ga klare nok føringer for i hvilke situasjoner metoden er forsvarlig å benytte og hvilke omstendigheter som bør begrunne at forfølgelsen avbrytes. Det ble også vist til at torpedering som metode ikke er regulert ved instruks. Kopi av vedtaket ble også sendt Politidirektøren.

Dødsfall – innbringelser, pågripelser og arrest

Dødsfall i forbindelse med innbringelse, pågripelse eller politiarrest kan handle om ulike former for kunnskapsmangel, men kan også skyldes andre grunner til svikt som rutinesvikt og rutineavvik. I Obiora-saken ble det bl.a. påpekt manglende kunnskap om faremomenter ved mageleie. Flere dødsfall i arrest kan belyse manglende kunnskap om sykdomsforhold.

Fra 2005 til og med 2008⁹ har to personer dødd etter pågripelse, to personer dødd etter politiets bruk av skytevåpen, fire dødd i forbindelse med bilforfølgelse og fire personer dødd i eller etter opphold i arrest. Spesialenheten har også etterforsket flere saker hvor en person er funnet død etter å ha vært i kontakt med politiet. Dette er saker som kommer til Spesialenhetens kjennskap gjennom politiets varslingsplikt.

Den oversikten som finnes om alvorlig skade og død i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest, finnes hos Spesialenheten. Spesialenheten har gjennom sin etterforskning opparbeidet seg mye kunnskap om død og alvorlig skade i forbindelse med innbringelser, pågripelser og bruk av politiarrest.

Statens plikt etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) til å ta vare på frihetsberøvede personer, innebærer også en plikt til å sørge for

⁹ Tallene er basert på påtaleavgjorte saker av Spesialenheten 2005 t.o.m. april 2009.

nødvendig medisinsk behandling. Rettspraksis fra Den Europeiske menneskerettighetsdomstolen viser at dette ikke bare innebærer en plikt til å sørge for behandling etter begjæring fra den frihetsberøvede, men også en plikt til å overvåke utviklingen i den frihetsberøvedes tilstand. Staten har også plikt til å sikre nødvendig behandling tilstrekkelig raskt. Dette betyr at det kan innebære en krenkelse av EMK artikkel 2 dersom den frihetsberøvede dør og artikkel 3 dersom nødvendig medisinsk behandling ikke er besørget.

Ved årsskiftet 2007/2008 var det særlig Obiora-saken, Agoncha Kohn-saken («hettesaken» Ansgar hotell) og Follo-saken («maglitesaken») som satte søkelys på politiets opplæring i maktbruk, også innad ved Politihøgskolen (Dahl & Myhrer, 2009). Undervisningen i arrestasjonsteknikk benyttet i mange år undervisningsmaterieell utarbeidet i 1994. I rundskriv fra Politidirektoratet 2007/011 ble det gitt føringer både generelt om politiets maktbruk og om bruk av halsgrep og mageleie. I den nye læreboka i arrestasjonsteknikk (Lie & Lagestad, 2007) gjennomgås faremomenter ved bruk av mageleie.

Lagestad (2008) gjennomførte feltarbeid våren 2007 som han hevder viser at i de tilfellene hvor fysisk makt utøves, er det en del som tyder på at politiet ikke er flinke nok. Dette mener han har sammenheng med at politiet trener for lite på bruk av fysisk makt.

Dahl og Myhrer (2009) påpeker at undervisning i teknikker kan ha en tendens til å bli fokusert om teknisk utførelse og rutinetrikk, mens grunnleggende normer for tjenesteutførelse – nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet (politiloven § 6) – blir trent i bakgrunnen; de understreker at teknikken ikke må overskygge etikken.

Utvalget har pekt på at så vidt utvalget er kjent med, er det ikke klart hvem i norsk politi som er bærere av normen for god tjenesteutførelse når det gjelder operativt politiarbeid. Utvalget anbefalte derfor at det innføres en autorisasjonsordning for lokale instruktører som har opplæringsoppgaver i forbindelse med ordenstjeneste og arrestasjonsteknikker.

Dødsfall i norske politiarrester

Verken antall dødsfall eller årsaker til dødsfall i norske politiarrester var kjent før en arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet avga sin rapport i juni 2002 (Aasebø m.fl., 2003). Gruppen skulle bl.a. gjennomgå reglene for håndtering av arrestanter, behov for bistand av helsepersonell, vurdere kommunikasjons- og overvåkingsutstyr i arrestene og tilsyns- og kontrollordninger. Dette ledet bl.a. til at Politidirektoratet 28. januar 2003 ga nye retningslinjer for framstilling av arrestanter for lege. Det ble gjennomført en studie av dødsfall i norske politiarrester 1993-2001 (Aasebø m.fl., 2003). I følge studien døde 36 personer i politiarrest i løpet av perioden på ni år. Gjennomsnittlig var det fire dødsfall årlig i norske politiarrester i perioden.

Undersøkelsen viste at det er større risiko for død blant de som innbringes for beruselse enn blant de som innbringes av andre årsaker. Ved å konsentrere oppmerksomheten om de mest berusede, kan dødeligheten sannsynligvis reduseres. Det viktigste tiltaket ville trolig være at personer med stor grad av beruselse må bli betraktet som alvorlige syke mennesker som har behov for medisinsk observasjon og behandling, konkluderte prosjektet.

Fire personer døde i eller etter opphold i arrest i perioden 2005-2008 (1 i 2005, 2 i 2007 og 1 i 2008). Bedre sikkerhet i celle, felles regler for å framstille overstadige berusede for helsepersonell og hyppig tilsyn, er trukket fram som mulige årsaker til at færre dør på glattcelle (*Adresseavisen*, 2007).

Utvalget har gjennomgått de fire dødsfallene i norske politiarrester 2005-2008. Sakene har likhetstrekk. De er alle relatert til rus og berører spørsmål om både opplæring, rutiner, praksis og betydningen av skjønnsmessige vurderinger. To av de som døde var innbrakt etter § 9 i politiloven, to var pågrepet. Alle ble vurdert som sterkt ruset ved innsettelse. I ingen av tilfellene var den innsattes tilstand vurdert slik at helsehjelp ble ansett nødvendig. Mens ett av dødsfallene kan plasseres i kategorien «naturlig dødsfall» (hjernepåvirkning pga. skrumplever etter langvarig alkoholmisbruk), kan de tre andre plasseres i kategorien «akutte forgiftninger» (en akutt alkoholforgiftning og to opiodforgiftninger).

Den første saken om dødsfall i arrest (2005) som Spesialenheten etterforsket, gjaldt opiodforgiftning. Det ble konkludert at det krevde kunnskap ut over det som inngår i den politifaglige opplæringen eller i opplæringen av arrestforvarere, for å kunne trekke en slutning om mulig forgiftning ut i fra de tegn som ble observert. Saken ble henlagt som intet straffbart forhold anses bevist. Spesialenheten mente likevel at det med bakgrunn i sakens alvor burde vurderes om det var behov for endringer i instruks eller opplæring av ansatte. Gjeldende instruks ga lite veiledning for innholdet i inspeksjonen. Spesialenheten mente derfor det burde vurderes om det burde inngå som en rutine at arrestanter som sover i unormal stilling burde vekkes med henblikk på å avklare helsetilstand.

Politidistriktet der dødsfallet skjedde tilskrev Politidirektoratet i brev av 1. mars 2006 og redegjorde for saken. I forbindelse med etterforskning av et nytt dødsfall i arrest i mai 2008¹⁰, skrev Spesialenheten 24. oktober 2008 brev til Politidirektoratet og ba om å få opplyst om direktoratet på bakgrunn av brevet fra politidistriktet hadde iverksatt tiltak og om kunnskapen hadde blitt formidlet til andre politidistrikt.

Spesialenheten fant det meget beklagelig at direktoratet ikke tidligere hadde vurdert sakskomplekset med sikte på nasjonal erfaringslæring, og viste til at det er viktig at denne type kunnskap formidles til alle politidistrikter for å forhindre at kompetansemangler ikke innebærer økt risiko for dødsfall i arrest hos berusede arrestanter.

Først mer enn tre år etter Spesialenhetens vedtak sendte direktoratet et brev til politimestere og Politihøgskolen om tilsyn med rus/alkoholpåvirkede innsatte i politiarrest, med utgangspunkt i denne og fire andre saker som gjelder dødsfall i politiarrest. I brev datert 28. april 2009 påpekes likhetstrekk mellom sakene. Etter Politidirektoratets oppfatning «bør politidistriktene kunne trekke generell lærdom av sakene».

¹⁰ Det er dette dødsfallet som er omtalt i innledningen.

Direktoratet vurderte at det ikke var behov for å supplere eksisterende regelverk med pålegg om vekking med jevne mellomrom og/eller pålegg om ved inspeksjon å gå inn i cellen og observere pustefrekvens for å ha bedre kontroll med den innsattes tilstand, og at eksisterende regelverk er tilstrekkelig. Direktoratet viste til arrestforskriften § 2-5 annet ledd som pålegger politiet å vurdere legetilsyn / framstilling for lege dersom «den innbrakte på grunn av beruselse er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg» og § 2-5 om pliktene til den ansvarlige for arresten og den som utfører inspeksjonene. Videre skrev Politidirektoratet at distriktene burde vurdere om bestemmelsene om vekking / særlig iakttakelse av pustefrekvens burde tas inn i lokale instruksjoner. Direktoratet understreket viktigheten av at den innbrakte ble framstilt for lege dersom legetilsyn kunne være påkrevd og at dette innebærer at lege skal tilkalles ved tvil. Direktoratet understreket også viktigheten av fortløpende å vurdere tilstanden til rusede personer som innsettes i arrest og aktiv bruk av arrestjournal slik at det lett kan dokumenteres i ettertid hvilke observasjoner og vurderinger som har vært gjort i forbindelse med inspeksjonene.

Utvalget har gjennomgått og beskrevet hendelsesforløpet og Spesialenhetens vurdering av saker om dødsfall i arrest, siden disse sakene etter utvalgets mening både utdyper hvordan svikt kan skje og fordi Spesialenheten i forbindelse med etterforskningen har frambrakt mer detaljert kunnskap om helserisiko i arrest.

«Risikoarrestanter»

Mange personer som settes i arrest er rusede og syke mennesker. Utvalget har lagt til grunn at Spesialenhetens etterforskning av dødsfall i arrest er et svært viktig erfaringsmateriale, både om sviktende og mangelfulle tilsynsrutiner og opplæringsbehov om helserisiko i forbindelse med rus og forgiftningsproblematikk.

Spesialenheten har i etterforskningen innhentet sakkyndig medisinsk vurdering som etter utvalgets syn framover må legges til grunn i opplæringen av personell som fører tilsyn med arrestanter, fordi det vil gi økt kompetanse i å kjenne igjen symptomer på mulig forgiftningstilstand og hvordan tilsynet med

arrestanter derfor må gjennomføres. Det er utvalgets mening at Spesialenhetens etterforskninger har tilført politiet ny kunnskap om risikoforløp. Dette er ikke ny kunnskap i medisinsk forstand, men ny kunnskap for politiet som må trekkes inn i den politi- og arrestfaglige opplæringen.

I Europarådets torturforebyggingskomités rapport (CPT, 2006) fra komiteens seneste besøk i Norge, berømmet komiteen i punkt 10 norske myndigheters innsats for å redusere lengden på varetektsinnsattes opphold i politiarrest. Det ble imidlertid samtidig understreket at målsetningen må være å få slutt på bruken av politiarrest for varetektsfanger bortsett fra i unntakstilfeller.

Utvalget mener at innføring av sentralt og lokale arresttilsyn fra 2007 var et viktig framskritt for å avdekke og forebygge kritikkverdige forhold i norske arrester, og er en form for systematisert intern kontroll. Arresttilsynene tilrettelegger for et omfattende og detaljert tilsyn med politiarrester.

Likevel har utvalget foreslått at det gjennomføres mer detaljerte prosjekter som undersøker og systematiserer hva tilsyn med «risikoarrestanter» konkret innebærer i dag. Arresttilsynene har mange ulike oppgaver, og utvalget mener det er grunn til å gjøre et «dypdykk» på nettopp dette området.

Fristoverskridelser¹¹ i arrest er et annet tema som etter utvalgets mening egner seg som et eget prosjekt. Arresttilsynenes stikkprøver gir viktig informasjon om forekomst og behov for korrigerende tiltak, men gir ikke tilstrekkelig informasjon til å undersøke årsakene til fristoverskridelser slik utvalget ser det. Fristoverskridelser kan også skyldes ulike forhold i ulike arrester.

¹¹ Sivilombudsmannen (Sak 2007/1097) ba av eget tiltak om en redegjørelse fra Politidirektoratet for utviklingen i sittediden i politiets arrester etter innføringen av ny arrestforskrift 1. juli 2006. Av Politidirektoratets svar framgikk det at alle landets politidistrikter hadde oversittet overføringsfristen på to døgn i den aktuelle ettårsperioden. Det samlede antallet fristoversittelser var på 2592, med store variasjoner mellom politidistriktene. Ombudsmannen uttalte at det samlede antallet fristbrudd var betydelig og i seg selv meget urovekkende. Han ga også uttrykk for at det ga grunn til bekymring at antallet fristbrudd så ut til å ha økt betydelig i mange av politidistriktene fra 2005 til 2006/2007. Justisdepartementet har oversendt Sivilombudsmannen en rapport over sittediden for 1.7.2007 til 1.juli 2008. I denne perioden var det 3285 nyinnsettelse i varetekt, og av disse satt 1123 fanger lenger på glattcelle enn instruksens tilsier. De to undersøkelsene er gjort på forskjellige måter, og derfor vanskelig å sammenligne. Sivilombudsmannen vurderte derfor å be om et mer sammenlignbart tallgrunnlag (*Aftenposten*, 2009).

Ulike typer svikt – ulike oppfølgingstiltak

Det finnes mange kontrollmekanismer på de områder som er tatt opp her – interne og eksterne, direkte og indirekte, nasjonale, lokale og internasjonale mekanismer. Spesialenheten representerer ekstern og direkte kontroll, mens politiets klageordning og arresttilsynene er intern og direkte kontroll¹². Politihøgskolen har en viktig kontrollfunksjon gjennom å sikre både opplæring og videreopplæring innenfor bl.a. politioperative fag. Oppfølgingen av vedtatte og anbefalte rutiner og ny kunnskap er imidlertid politidistriktenes operative ansvar. Med så mange og ulike kontrollmekanismer er det avgjørende å finne fram til et effektivt samarbeid for å forebygge at svikt skjer. Politidirektoratets rolle er overordnet og helt sentral.

Spesialenheten og politiets klageordning fanger opp mange former for svikt og konflikter.

Man kan ikke ut fra anmeldelser og klager konkludere med hensyn til hvilken type svikt eller tjenestefeil som rent faktisk forekommer ofte og sjeldnere, siden dette vil være avhengig av hva som kommer til Spesialenhetens og politiets kjennskap ved at saker meldes. Når det gjelder dødsfall og de mest alvorlige tilfellene av betydelig skade som følge av politiets tjenesteutøvelse, kan man legge til grunn at det i liten grad vil være en underrapportering. Varslingsplikten til Spesialenheten er streng. Når det gjelder andre former for manglende samsvar mellom rutiner og praksis, kan det stille seg annerledes. Hvis det meldte hendelsesmønster sammenliknes med forskningslitteraturens beskrivelser, framstår det f.eks. som at svikt i form av «tøyning» av regler forekommer oftere enn antall anmeldelser og klager illustrerer.

Svikt kan ha komplekse årsaker. Man kan heller ikke se bort fra at politiet i en del sammenhenger står overfor svært krevende situasjoner. Hendelsene som har kommet til Spesialenhetens og politiets kjennskap gir uansett et relevant utgangspunkt for å oppsummere hva utvalget mener om hvilke tiltak som er aktuelle for å forebygge ulike typer svikt. På bakgrunn av anmeldelser, klagesaker

¹² Med direkte kontroll menes at kontroll av politiet er det eneste formål.

og forskningslitteratur kan det skisseres et oversiktsbilde for de ulike formene for svikt og hvilke oppfølgingstiltak som framstår som sentrale.

Når det gjelder *rutineavvik*, så finnes det jo rutiner. Rutineavvik er f.eks. manglende notoritet, sviktende hjemmelsgrunnlag og ulovlig frihetsberøvelse, manglende varsling av pårørende til mindreårige, brudd på inspeksjonsrutiner i arrest, krenkende/upassende utsagn og opptreden, unødig og uforholdsmessig kroppsvisitasjon og bruk av håndjern, uaktsom kjøring, og manglende rutiner/kontroll av beslag.

Rutineavvik kan ha mange årsaker. Det kan skyldes organisasjonsmessige forhold som ressurser, arbeidspress og uklare ansvarsforhold. Det kan også skyldes slurv. Et rutineavvik kan skyldes mer eller mindre bevisste avvik fra rutiner, som hvis en arbeidskultur har utviklet handlemåter som oppfattes som hensiktsmessige og effektive for tjenesteutøvelsen, men som likevel representerer en uheldig eller i ytterste fall straffbar tjenesteutøvelse.

Tiltak i forhold til rutineavvik må først og fremst forankres i intern kontroll; politimester og andre ledernivåer. Til politiets interne kontroll hører også juridisk kontroll ivaretatt av jurister i politiet. Rutineavvik understreker betydningen av at arbeidsgiver har kjennskap til uheldige arbeidskulturer og tar ansvar for å korrigere og veilede den daglige skjønnsutøvelsen. Når den interne kontrollen svikter og hendelser blir en sak for Spesialenheten eller klageordningen, må resultatene av etterforskning og undersøkelser bringes tilbake som ny og nyttig kunnskap for å forebygge at ny svikt skal skje.

Rutineklarhet innebærer at det finnes rutiner, men rutinene er uklare eller ikke tilstrekkelig kjent av dem som skal håndtere rutinene. Kompliserte rutiner kan skape usikkerhet om hva som er riktig prosedyre. Også i forhold til rutineklarhet er den interne kontrollen av sentral betydning, i form av klarere/enklere rutiner og bedre opplæring, særlig i forbindelse med lokalt instruksverk.

Svikt kan skyldes at det ikke finnes rutiner på området eller rutiner som er så generelle at det gir liten veiledning i den daglige skjønnsutøvelsen. Eksempler

på *rutinemangel* kan f.eks. illustreres av anmeldelser til Spesialenheten for bruk av patruljehund og torpedering av kjøretøy.

Ved rutinemangel framstår det mest aktuelle tiltaket å foreta ytterligere regel-
festing på området for å begrense uheldig og skadepåførende skjønnsutøvelse.
Dersom dette er problematiske hendelser som angår alle politidistrikter, må ny
regelfesting være et sentralt ansvar.

Svikt kan skyldes at politiet har manglende kunnskap om et risikoforløp. Klarest
illustreres dette i forbindelse med risikofylte arrestasjonsteknikker og manglende
kunnskap om helserisiko for personer i arrest. Spesialenhetens etterforskning har
både i Obiora-saken og ved dødsfall i arrest avdekket slik *kunnskapsmangel*.

Aktuelle tiltak vil være at ny kunnskap fører til nye rutiner og effektive meto-
der for å gjøre kunnskapen kjent og til kunnskap i bruk. Dette er åpenbart et
område, slik det har kommet fram tidligere i dette bidraget, hvor Politidirektoratet
har det overordnede ansvaret og med Politihøgskolen som faglig ekspertise.
Utvalget vil trekke fram at det foregår et viktig utviklingsarbeid i politiet på
dette området.

Ofte vil kunnskapsmangelen først vise seg når noe har gått galt. Forebygging
handler derfor om fokus og systemer som sikrer at politiet har og får tilgang på
ny kunnskap, ikke minst medisinsk og helsefaglig kunnskap.

Sivilombudsmannen (2008) stilte i forbindelse med sitt initiativ i Obiora-
saken spørsmål om hvordan politiet foretar helsemessige risikovurderinger.
Sivilombudsmannen henviste til at det danske Rigspolitiet i 1995/96 gjennom-
førte en legefaglig vurdering av politiets selvforsvarsgrep og maktanvendelses-
teknikker for å klarlegge hvilken risiko disse kunne representere. Vurderingen
ble gjort i samarbeid med Sundhedsstyrelsen.

Justisdepartementet (2008) opplyste at det tidligere i Norge ikke hadde vært
gjennomført noen legefaglig vurdering av politiets selvforsvarsgrep og makt-
anvendelsesteknikker. Departementet opplyste at det i kjølvannet av Obiora-saken

var iverksatt flere tiltak. I tillegg til den generelle forbedringen og kvalitets-sikringen av undervisningen ved Politihøgskolen, refererte departementet til forsknings- og utviklingsprosjektet om arrestasjonsteknikker (jf. NOU 2009:12, kap. 9.1.1) hvor medisinsk ekspertise skulle delta. Justisdepartementet opplyste dessuten at Politihøgskolen har bygget sin kunnskap på dette området ut fra kompetanse hos undervisningspersonalet, som i hovedsak har politifaglig og idrettsfaglig bakgrunn. Videreutvikling har skjedd gjennom samarbeid med Politidirektoratet og gjennom faglig samarbeid med spesialgrupper ved Oslo politidistrikt og det internasjonale nettverket disse er tilknyttet. Politihøgskolen har holdt kontakt med andre fagmiljøer, bl.a. politiutdanningene i de nordiske land, og har lagt vekt på å fange opp og ta i bruk tilgjengelig kunnskap om maktmidler og maktanvendelse. Lærerne på fagfeltet har de siste årene samarbeidet med kolleger i politiutdanningen i de andre nordiske landene om undervisningen i maktanvendelse. Dette samarbeidet ble formalisert på en konferanse i Stavern våren 2005 og er deretter fulgt opp i forskjellige undergrupper og ved personlig kontakt og studiebesøk.

For utvalget framstår samarbeidet mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen som styrket som følge av Obiora-saken. Utvalget har likevel påpekt betydningen av at innhenting og utvikling av ny kunnskap ikke blir enkeltpersoners faglige ansvar og at det er Politidirektoratet som til enhver tid må ha fokus på at Norge oppfyller menneskerettighetsforpliktelsene.

Det framstår dessuten som usikkert for utvalget om det finnes gode nok institusjonaliserte og permanente rutiner for helsemessige risikovurderinger av politiets arrestasjons- og maktanvendelsesteknikker og ekstern kvalitetssikring av rutiner i denne forbindelse. Tilsvarende usikkerhet har utvalget også reist i forbindelse med helserisiko i arrest.

Utvalget har også stilt et generelt spørsmål ved hvor sterkt fokus politiet har på dilemmaet som sikkerhet/egensikkerhet på den ene siden og helse/omsorg på den andre siden skaper i en del tilfeller. Dette er et dilemma som er aktuelt både ved maktanvendelse og ved innsettelse i arrest. Et fokus handler også om reflek-

sjon om dette dilemmaet. Dette dilemmaet må fokuseres enda tydeligere i utdanning, opplæring og den daglige skjønnsutøvelsen.

Å kontrollere, lede og veilede den daglige skjønnsutøvelse - regelproduksjonens begrensninger

I utredningen (NOU 2009:12) oppsummeres det bl.a. at opprettelsen av arresttilsynene var et viktig tiltak for å forebygge helserisiko og hjemmelsbrudd i forbindelse med arrest, og arbeidet som både Politidirektoratet og Politihøgskolen gjør i forbindelse med opplæring og utdanning trekkes fram. Utredningens kapittel 9 bør derfor ses i sammenheng med kapittel 12 om erfaringslæring. Utvalget har understreket at dilemmaer som oppstår når hensynet til helse/omsorg skal veies mot sikkerhet/egensikkerhet, må tydelig fokuseres på både i utdanning, opplæring og i den daglige skjønnsutøvelsen. Utvalget har påpekt at praksis for når håndjern brukes, må bringes i samsvar med reglene for håndjernspåsett. Utvalget har også anbefalt at det utarbeides regler for bruk av tjenestehund og bruk av tjenestebil til torpedering. Utvalget har for øvrig anbefalt innføring av obligatorisk grunnutdanning for arrestforvarere.

I forbindelse med etterforskning av dødsfall i arrest har Spesialenheten for politisaker i flere saker konkludert med at tjenestemenn ikke hadde gjort noe straffbart, men at det tydelig er svakheter ved rutiner og organiseringen av arresten. Arrestfunksjonen berører helt sentrale menneskerettsspørsmål. Spesialenheten har erfaringer som har betydning for å se svakheter og risikofaktorer ved arrestopphold. Utvalget har derfor anbefalt at det etableres faste rutiner mellom arresttilsynene og Spesialenheten slik at Spesialenheten kan formidle erfaringer og synspunkter direkte til arresttilsynene. Det foreslås også at det sentrale og de lokale arresttilsyn knytter til seg sakkyndig deltakelse med representanter for det sivile samfunn.

Regelproduksjonen som skal veilede og sette grenser for politiets skjønnsutøvelse er meget omfattende. Forskningslitteratur peker imidlertid på at styring

gjennom instruksjer og rundskriv har begrenset effekt. En svensk studie blant nærpolitifolk i Stockholm (Ekman, 1999) viste f.eks. at «tekster» (virksomhetsplaner, instruksjer, rundskriv) i liten grad ser ut til å styre politiarbeidets konkrete utførelse. Det er et gap mellom planer og instruksjer og mangfoldet av situasjoner som ofte er uventede og krevende I denne undersøkelsen om forholdet mellom instruksjer og andre retningslinjer på den ene siden og operativ politipraksis på den andre siden, viste det seg at det først og fremst var «småpraten» mellom kolleger som styrte praksis og skjønnsutøvelsen.. Småpraten skaper en likhet i arbeidsmønstre og yrkesnormer. Noen av mønstrene og normene som danner bakgrunn for publikumsnære møter, er i strid med instruksjer og rundskriv. Kollegafelleskapet framstår som den viktigste arena for utvikling og befestelse av operative yrkesnormer.

Hvis politiansatte mangler god veiledning ute i felten når de må bruke skjønn i krevende eller tvetydige situasjoner, er det risiko for at det utvikles arbeidsmetoder som ikke er i samsvar med retningslinjer og idealer for tjenesteutøvelsen. Dersom dette ikke fanges opp av førstelinjeledere, legger politifolk etter hvert til grunn at diskutabel praksis kan godtas som offisiell politikk.

Walker (2004, s. 25) refererer til en studie som avdekket at det fantes fire ulike veiledningsstiler, hvor av den mest problematiske var den støttende veiledningsstilen. Støttende, i denne sammenheng, innebar at disse førstelinjelederne så som sin hovedoppgave å beskytte politibetjentene mot disiplinære reaksjoner fra overordnet ledelse. Konsekvensene av denne veiledningsstilen var problematiske i den forstand at de ikke samsvarte med politidistriktets normer for godt politiarbeid, og førte til at også velkvalifiserte politifolk underpresterte stadig mer når det gjaldt korrekt maktutøvelse.

Endringsarbeid er krevende og vanskelig å konsolidere over tid hvis det ikke konsekvent prioriteres. Det er enklere å si opp en politibetjent enn å forandre yrkeskulturer, og særlig de uformelle sidene i en arbeidskultur. Dette innebærer imidlertid ikke at ikke «råtne epler» må fjernes eller korrigeres, og i noen sammenhenger sies opp.

Også verdien av bedre utdanning og skoloring begrenses hvis det fremdeles finnes lokale kulturer som ubevisst tillater unødvendig maktbruk. Endringsarbeid må derfor inngå i en overordnet og varig plan. Litteraturen peker på at altfor ofte har utredninger om bestemte alvorlige hendelser ført til tiltak som ikke har blitt iverksatt fullt ut og ikke blitt fulgt opp over tid (Silverman, 1999). Etter hvert forvitrer de positive resultatene som ble oppnådd i første omgang. Planmessig ledelse innebærer derfor at tiltak som følge av erfaringslæring må institusjonaliiseres som en varig og konsekvent oppgave.

Nordiske studier av operativt politiarbeid i ordenstjenesten (bl.a. Holmberg, 1999; Finstad, 2000; Granér, 2004; Sollund, 2007) kan brukes for å illustrere, at for å kunne kontrollere, lede og veilede daglig skjønnsutøvelse slik at effektivitet, eller oppfatninger om effektivitet, blir håndtert på en måte som ikke overskrider legaliteten, må ledere ha nær kjennskap til yrkeskulturer og arbeidsstiler på sitt ansvarsområde.

Litteraturreferanser

Adresseavisen (2007, 29. januar). Færre dør på glattcelle.

Aftenposten (2009, 5. februar). Hver tredje fange sitter for lenge på glattcelle.

Arrestforskriften. Forskrift om bruk av politiarrest. FOR-2006-06-30 nr. 749.

Bratholm, A. (1999). *Politi, påtalemyndighet, presse og rettssikkerhet: politivoldsaken i Bergen - foran og bak kulissene*. Oslo: Tano Aschehoug.

CPT. (2006). Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 10 October 2005. Strasbourg: Council of Europe.

Dahl, S. & Myhrer, T.-G. (2009). *Å kunne vurdere, forklare og beklage : seminar med praksisveiledere om makt og etikk i 2008 og 2009*. Oslo: Politihøgskolen.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon - EMK. Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. LOV-1950-11-04.

Ekman, G. (1999). *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*. Doktoravhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm.

- Finstad, L.** (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.
- Granér, R.** (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Doktoravhandling, Socialhögskolan, Lunds universitet, Lund.
- Holmberg, L.** (1999). *Politiets skön i rettsociologisk belysning*. Ph.d.-avhandling, Det rettsvidenskabelige Institut D, Det Juridiske Fakultet, Københavns universitet, København.
- IPCC.** (2008). Near misses in police custody: a collaborative study with forensic medical examiners in London (Research and statistics series: Paper 10/2008). London: IPCC.
- Justis- og politidepartementet.** (2008, 28. august). «Eugene Ejike Obioras dødsfall – ansvaret for politiets rutiner ved pågrepelse m.v». (Brev til sivilombudsmannen).
- Lagestad, P.** (2008, 5.juli). Må trene på maktbruk. Kronikk. Aftenposten.
- Lie, A. L. & Lagestad, P.** (2007). *Arrestasjonsteknikk*. Oslo: Politihøgskolen.
- NOU 2009:12.** *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Police Ombudsman for Northern Ireland.** (2008). Analysis of complaints involving the use of handcuffs. Belfast: Police Ombudsman for Northern Ireland.
- Politidirektoratet.** (2001, 1. august). Instruks for utrykningskjøring og bruk av spikermatte. (GP-4027).
- Politidirektoratet.** (2007, 26. juni). *Halsgrep, mageleie ved pågrepelse/innbringelse og transport av arrestanter mv.* (Rundskriv 2007/011).
- Politiinstruksen.** Alminnelig tjenesteinstruks for politiet. FOR 1990-06-22 nr. 3963.
- Politi-loven.** *Lov om politiet*. LOV 1962-06-22 nr. 08. LOV-1995-08-04 nr. 53.
- Riksadvokaten.** (2006, 6. september). Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten - spesialenheten for politisaker (Rundskriv nr. 3/2006). (Ra 04-482).
- Rt.** 2007, s. 1172.
- Silverman, E. B.** (1999). *NYPD Battles Crime : Innovative Strategies in Policing*. Northeastern University Press.
- Sivilombudsmannen** (2008, 27. mars). «Eugene Ejike Obioras dødsfall – ansvaret for politiets rutiner ved pågrepelse m.v». (Brev til Justis- og politidepartementet).
- Sollund, R.** (2007). *Tatt for en annen: en felstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Spesialenheten for politisaker. (2009). Årsrapport 2008. Hamar: Spesialenheten for politisaker.

Straffeloven. Almindelig borgerlig Straffelov av 22. mai 1902 nr 10.

Straffeprosessloven. Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr 25.

Walker, S. (2005). *The New World of Police Accountability*. Thousand Oaks, California: Sage.

Spesialenheten for politisaker. (2009). Årsrapport 2008. Hamar: Spesialenheten for politisaker.

Aasebø, W., Erikssen, J. & Jonsbu, J. (2003). Dødsfall i norske politiarrester. *Tidsskrift for den norske legeförening, nr. 8.*

Politiet – en lærende organisasjon?

Christin Thea Wathne, Arbeidsforskningsinstituttet

Saker fra Spesialenheten som lakmestest på læring

I NOUen *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring* står det skrevet at Spesialenheten fremstår som et organ som *identifiserer problemer*, og at denne rollen klartest kommer frem blant annet i påtaleavgjørelser oversendt politimestrene til administrativ vurdering (NOU 2009:12, kap. 3.1)¹. Dette indikerer at å undersøke hva som skjer med disse påtaleavgjørelsene kan fungere som en lakmestest i arbeidet med å studere i hvilken grad politiet fungerer som en lærende organisasjon. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i disse sakene for å se nærmere på hvordan feil av menneskelig og administrativ/organisatorisk karakter håndteres i sammenheng med at politidistriktene får oversendt slike saker til administrativ vurdering. I denne sammenheng vil ikke sentrale og lokale prosedyrer for håndtering av sakene tematiseres, men derimot hvordan politidistriktene *i praksis* håndterer dem med særlig fokus på læring i organisasjonen.

Datamaterialet som ligger til grunn for bidraget er innsamlet i forbindelse med et delprosjekt under Utvalget som skal evaluere kontrollmekanismene for politiet. Dette utvalget ble ledet av professor Liv Finstad og evalueringen resulterte i NOU-rapporten NOU 2009:12 *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Mandatet for delprosjektet var å beskrive hvordan politidistriktene håndterte sakene som Spesialenheten oversendte til administrativ vurdering,

¹ Det er Riksadvokatens rundskriv som angir rammene for når Spesialenheten kan oversende saken til administrativ vurdering. I rundskrivet fremkommer det at: «Uttalelse av kritikk i påtalevedtaket bør i alminnelighet begrenses til det forhold som har vært gjenstand for etterforskning og være et ledd i de rettslige vurderingene. Etter påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd skal sjefen for Spesialenheten sende saken til berørt politimester eller særorgan dersom det gjennom anmeldelse eller gjennom enhetens etterforskning er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt. Generell kritikk av politiets virksomhet, organisering, rutiner mv. bør tas opp separat og direkte med politimesteren eller med riksadvokaten. Vedrører kritikken Politidirektoratets ansvarsområde, bør også direktoratet underrettes».

og hvordan samvirket mellom straffesakssporet og det administrative sporet fungerte i praksis².

Delprosjektet fant sted i 2008–2009 og bygger metodisk på en gjennomgang av 33 (av totalt 35) ulike saker fra 2007, noe som gir en bredde i temaene. Bakgrunnen for å velge saker fra 2007, var antakelsen om at de var «ferske» nok til at det var enkelt å rekapitulere eventuelle tiltak, og «gamle» nok til at politimesterne hadde hatt tid til å foreta vurderinger og beslutte hvordan de skulle håndteres administrativt. Politimestrene og lederne for særorganene ble per brev bedt om å lage en kortfattet oppsummering av hvordan deres saker ble vurdert og hva som konkret ble gjort i den enkelte sak. Gjennomgangen av sakene og politimestrenes skriftlige redegjørelser danner grunnlaget for intervjudesøk ved tre politidistrikt. Politidistriktene ble valgt ut på bakgrunn av variasjonen i sakene ved distriktene. I tillegg ble det gjennomført korte telefonsamtaler med noen politimestre og andre sentrale aktører for innhenting av utdypende informasjon om deres saker. Datamaterialet berikes også av skriftlige vurderinger fra to politidistrikter som hadde mottatt saker til administrativ *orientering* (ikke vurdering), samt fem politidistrikter som ikke har hatt noen saker i 2007, men som likevel ønsket å komme med innspill.

Hva er lærende organisasjoner?

Agyris og Schön var de som tidligst beskrev en utvikling mot en lærende organisasjon. Mange virksomheter har som mål å kunne kalle seg det, selv om det ikke er opplagt hva som ligger i benevnelsen. Med 'en lærende organisasjon' menes ikke at organisasjonen betraktes som noe som kan lære på egenhånd. Det er individer som handler og lærer, men organisasjonen gir en ramme som kan fremme eller hemme vekselvirkningen mellom den individuelle og den organisatoriske læringen. Individer kan på sin side også bringe fordommer og begrensninger inn i læringssituasjonen. Dette betyr at den organisatoriske læringen forutsetter både en individuell og en kollektiv læring (Agyris, 1999, s. 67).

² Vedlegg 6 i NOU 2009:12.

Videre hevder Agyris at det å skape en lærende organisasjon handler om å over-skride vanetenkning og forsvar mot å tenke nytt og åpent. Den organisatoriske læringen kan foregå som 'enkel-loop-læring' eller 'dobbel-loop-læring'. I enkel-loop-læring vurderes ikke problemløsnings-strategien, men en går rett på og løser problemet. I dobbel-loop-læring går en derimot inn i de verdier og normer som ligger til grunn og blir på denne måten utfordret på det som i enkel-loop-læring forblir «tatt-for-gitt» rutiner og vaner, dvs. organisasjonskultur. Slik løses problemene parallelt med at de dominerende normer og verdier debatteres (Agyris, 1999, s. 68).

Dette kan jo høres tilforlatelig ut, men dobbel-loop-læring er i praksis en utfordrende øvelse fordi den bærer i seg kimen til grunnleggende endring. Å stille spørsmål ved de rådende normer og verdier i kulturen kan bl.a. utfordre eksisterende tradisjoner og etablerte maktstrukturer i organisasjonen, og være kilde til ubehagelige følelser som angst og utrygghet. Det gir i seg selv angst å måtte oppgi antagelsene som gjør verden trygg og stabil og i denne sammenheng har kulturen en viktig funksjon i det den reduserer angsten som ligger i enhver ny eller ustabil situasjon (Schein, 1998, s. 69). All endring krever en midlertidig ustabilitet som kan oppleves som truende, noe som kan føre til at de involverte i enda større grad vil fastholde de rådende verdier og normer. Denne fastholdelsen blir gjerne karakterisert som «motstand mot endring».

I kapittel 12 i NOU 2009:12 fremgår det at erfaringslæring kan bidra til en gradvis utvikling, men sjeldent at man klarer å tenke helt nytt (NOU 2009:12, kap. 12.2.1). Denne form for erfaringslæring minner om enkel-loop-læring i det at man ikke stiller de grunnleggende spørsmålene. Utvalget mener at noe av begrensningen ved denne erfaringslæringen kan oppveies ved å gjøre erfaringslæringen *kunnskapsbasert* (NOU 2009:12, kap. 12.2.1). Kunnskapsbasert politiarbeid blir i NOUen beskrevet som systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap, som analyseres med formålet om å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak. I denne sammenheng er tverrfaglig samarbeid, respekt for og det å ta

hensyn til andre profesjoners kunnskap avgjørende for at politiarbeidet blir kunnskapsbasert (NOU 2009:12, kap. 12.2.1). Videre trekker utvalget på Gundhus (2006, 2008 sitert i NOU 2009:12, kap. 12.2.1) i det de skriver at målet er å kombinere erfaringsbasert kunnskap med analytisk og vitenskaplig fundert kunnskap, og at denne definisjonen av kunnskapsbasert politiarbeid innebærer å legge vekt på refleksjon over erfaringsbasert kunnskap (NOU 2009:12, kap. 12.2.1). Perspektiver fra andre fag kan på denne måten bidra til å stille spørsmål ved de grunnleggende antagelsene som fungerer som tatt-for-gitt-sannheter og åpne opp for dobbel-loop-læring.

Resonnementet over tilsier at kreativitet og innovasjon ikke nødvendigvis er å tenke helt nytt, men også kan være å kombinere eksisterende bestanddeler på nye måter – f.eks. ved å koble sammen perspektiver fra ulike fag. Et eksempel på hvordan perspektiver fra andre fag kan bidra til å endre politiets grunnleggende forståelse for ulike fenomener, er hvordan sosialvitenskapen har nyansert synet på vold. Den 1. januar 2006 trådte straffeloven § 219 om mishandling i familieforhold i kraft, og ble fulgt opp med endringer i politiets kodeverk STRASAK gjeldende fra 11. mai samme år. En viktig konsekvens av endringen er at en del saker som tidligere ble registrert som forbrytelser mot liv, legeme og helbred og mot den personlige frihet, nå registreres som mishandling i familieforhold (Politidirektoratet, 2009). Tidligere inneholdt politiets kategori «husbråk» nærmest all vold som skjedde innenfor husets fire vegger, noe som i praksis fungerte som en tilsløring av forekomsten av vold mot kvinner og andre familiemedlemmer. I dag er kategoriseringen mer nyansert i det «vold i nære relasjoner» er en egen kategori som er gjort stedsuavhengig. På Politidirektoratets (2009) hjemmeside står det skrevet at politiets definisjon på vold i nære relasjoner er: vold eller trusler om vold overfor personer som er eller har «(..) vært gift eller som lever eller har levd i ekteskapslignende forhold. Det gjelder også søsken, barn, foreldre, besteforeldre og andre i rett opp- eller nedadstigende linje, samt adoptiv-, foster- og steforhold. Voldsutøvelsen er stedsuavhengig». På denne måten har en tatt-for-gitt-sannhet blitt utfordret og endret. I dag er politiet særlig opp-tatt av denne type vold, og det er opprettet egne familievoldskoordinatorer i

politidistriktene. Dette indikerer at det overordnede politiblikket er justert og ressursene kanalisert annerledes.

Ledelsesengasjement som markør for organisasjonslæring

Felles for sakene som oversendes fra Spesialenheten til administrativ vurdering er at de ikke gir grunnlag for straffereaksjon, men at andre reaksjoner eller tiltak bør vurderes. Sakene kan rette seg mot enkelte ansatte, mot konkrete systemer/ rutiner som er etablert, eller mot måten politidistriktet løser den aktuelle type arbeid på gjennom fortolkning av regler eller praktisering av rutiner (kultur³). Da politimestrenes arbeidsgiveransvar er heldekkende og ikke kun handler om personalansvar, er det et ledelsesansvar å ta tak i dette (NOU 2009:12, kap. 12.4.2).

Det er store lokale variasjoner når det gjelder grad av fokus og oppfølging, både i den nasjonale klagerapporteringen og i sakene som Spesialenheten oversendte politidistriktene til administrativ vurdering (NOU 2009:12, kap. 12.3.4). Delprosjektet viste at de fleste av politidistriktene hadde vansker med å finne frem til sakene som var oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering. De hadde også vansker med å dokumentere hva som konkret ble gjort i de ulike sakene. Hvis politimesteren hadde arbeidet i distriktet over lengre tid, husket han/hun også gjerne hva som var gjort, mens det var mer problematisk å redegjøre for behandling av sakene for ferskere politimestre. Flere av sakene hadde vært diskutert i ulike fora og det var gitt muntlig informasjon videre, men slike tiltak kunne ikke spores gjennom noen form for dokumentasjon. Samlet sett hadde politidistriktene i liten grad en systematisk og sporbar håndtering av disse sakene. Når behandlingen av saker fra Spesialenheten ikke er nedfelt i sporbare systemer, men bæres oppe av enkeltindivider, skapes en sårbarhet i organisasjonen knyttet til kontinuitet ved skifte av personer, felles læring, dokumentasjon og muligheten for å kartlegge eventuelle problematiske mønstre.

³ Med kultur i denne sammenheng menes den måten politidistriktet vanligvis gjør arbeidet på – de normene som gjelder for hvordan ting skal gjøres (Schein, 1998). Det er vanskelig å fange opp kulturen på egen arbeidsplass, men når normene for hvordan ting vanligvis blir gjort brytes, er det lettere å bli oppmerksom på kulturen.

Politidistriktenes praksis for håndtering av saker fra Spesialenheten er knyttet til den etablerte kultur. Schein (1998) hevder at vi ikke kan skille kulturbyggingsprosessen fra ledelsesprosessen, og at ledelsen (i motsetning til administrasjonen) har en stor mulighet til å påvirke kulturen. Samtidig er alle ledere under innflytelse av sin tidligere kulturelle læring, men de kan også selv bli fanget av den nye kulturen som skapes (Schein, 1998, s. 146). Ledelse er ikke kun skrevne prosedyrer og hva som sies, men i høy grad hva som faktisk gjøres. Ansatte påvirkes av det de oppfatter at lederne er opptatt av og ledernes reaksjoner på avgjørende hendelser sender sterke signaler (Schein, 1998, s. 191). Ledelsens grad av involvering i de administrative sakene er en god indikator på hvor viktig ledelsen anser at disse sakene er, og grad av involvering av de ansatte i prosessen med å finne frem til gode løsninger kan antyde læringsklimaet i virksomheten. Agyris (1999, s. 85) hevder at hvis ikke ledere implementerer de nye handlingene og læringssystemene, er det lite trolig at ansatte vil gjøre det. Av denne grunn bør intervensjoner starte på det høyeste nivå i organisasjonen. Videre vil ikke organisasjonsmessige endringer som kan fungere som drahjelp til å stille grunnleggende spørsmål ved verdier og normer i arbeidet (dobbel-loop-læring) fungere før de blir en del av individenes bruksteori. Med 'bruksteori' menes den handlingsforståelsen som virkelig ligger til grunn for våre handlinger. Denne kan stå i motsetning til vår uttrykte teori, som er den teorien vi mener vi handler ut fra. Et eksempel er at jeg presenterer verdien om at jeg behandler alle likt som min uttrykte teori, mens ved å studere min praksis vil en raskt se at jeg favoriserer kvinner fremfor menn. Dette vil si at min bruksteori ikke samsvarer med min uttrykte teori. I tillegg må ledere og ansatte handle på måter som skaper betingelser for dobbel-loop-læringssystemer (Agyris, 1999, s. 85). Dette betyr at ledelsen har et særlig ansvar for organisasjonens systematiske evne til og rom for å stille grunnleggende spørsmål ved de dominerende verdier og normer, f.eks. i forhold til hva som til enhver tid er godt politiarbeid. Dette er i tråd med det Finstad-utvalget skriver om at er en viktig del av arbeidsgiveransvaret som handler om å planlegge for og iverksette god systematikk, og ikke bare i de mest alvorlige sakene (NOU 2009:12, kap. 12.4.3).

Selv om politidistriktene håndterte de administrative sakene ulikt, mente majoriteten av distriktene at det var nyttig og viktig å få slike saker oversendt fra Spesialenheten. Det ble fremhevet at påpekningen fungerte som en god hjelp til å bedre kvaliteten på tjenesten og finne frem til best mulig praksis. Flere av politidistriktene var gode til å reflektere over egen praksis i relasjon til regler og rutiner. For eksempel hadde et politidistrikt en praksis for mer eller mindre kontinuerlige normdiskusjoner i ledergruppen. Ulike påstander og rykter som ble snappet opp, ble kastet inn i gruppen for på denne måten å bli gjenstand for felles refleksjon og diskusjon. Det kom f.eks. politimesteren for øre at politidistriktet hadde rykte på seg for å gå voldsomt ut, at de stadig ankom oppdrag med et overveldende antall biler. For å undersøke om det var noe i ryktet og vurdere om det burde iverksettes eventuelle tiltak, ble påstandene diskutert internt. Politidistriktet hadde god erfaring med slike interne prosesser, noe som illustrerer hvordan ledernes fokusering og handlinger kan være vesentlig viktigere for yrkeskulturutvikling enn prosedyrer og dokumenter.

Ledelsens nøkkelrolle i læring på arbeidsplassen

Selv om forskning har vist at det primært er *politipraksisen* som påvirker politimannen og -kvinnens arbeid på et bestemt vis (Skolnick, 1966; Brown, 1988; Ekmann, 1999; Holgersson, 2005), hvor kolleger og normer i organisasjonen har en stor innvirkning på arbeidsmåten, har også ledelsen en viktig rolle i normetableringen i organisasjonen. Politimesteren har i denne sammenheng en nøkkelrolle i forhold til hvilke behandlingspraksiser som dannes. Både politimesterens handlinger, men ikke minst hans eller hennes *ikke-handlinger* i forhold til sakene som er sendt politidistriktet til administrativ vurdering, har stor betydning for om disse sakene blir brukt til justering, endring og læring i distriktet. Politimesteren sender ut sterke signaler når han/hun ikke tar tak i de administrative sakene. Det skjer en praksisnær læring som er vesentlig sterkere enn det skrevne ord. I slike situasjoner er det nærliggende å tenke at: «*Når ikke politimesteren følger opp innspill fra de som kontrollerer, behøver heller ikke jeg følge opp innspill fra de som kontrollerer meg*».

Delprosjektet viste at hva som skjer når politidistriktene mottar saker fra Spesialenheten til administrativ vurdering varierer både distriktene imellom og internt i det enkelte politidistrikt, avhengig av bl.a. den til enhver tid sittende politimesteren. Formelt skal saker som kommer til administrativ vurdering fra Spesialenheten behandles av politimesteren, men innrapporteringene fra distriktene tyder på at praksisen på dette området var ulik. Ved enkelte politidistrikt ser det ut til at politimesteren alene behandlet sakene og kun i mindre grad informerer andre ledere og ansatte om resultatene. Ved andre politidistrikt ser det ut til at politimesteren tok styringen i sakene, men involverte flere andre sentrale personer i behandlingen. I atter andre distrikt ser det ut til at politimesteren kun i mindre grad involverte seg i håndteringen av sakene, og kanskje kun ble informert om resultatet av behandlingen.

Selve *nivået* de administrative sakene oppfattes å ligge på (individ- eller organisasjonsnivå) har innvirkning på hvordan sakene *defineres* når de kommer tilbake til politidistriktet, noe som igjen har konsekvenser for *måten* sakene håndteres på. Måten sakene håndteres på har igjen konsekvenser for i hvilken grad sakene blir gjenstand for individuelle eller kollektive læringsprosesser i politidistriktet.

Enkelte politimestre vurderte de administrative sakene med fokus på *individene*, mens andre fokuserte i større grad på *felleskapet*. Videre vurderte enkelte politimestre sakene med *et administrativt fokus på systemet*, mens andre fokuserte i større grad på *refleksjon og læring*. Mange hadde imidlertid flere formål for øye samtidig. I tabellen under fremstilles en idealtypisk inndeling i ulike måter politimestrene håndterte slike saker ut fra om de hovedsakelig lå på det individuelle eller det kollektive nivå, og om de fokuserte på rutiner og regler kontra refleksjon og læring. Selv om fremstillingen er bygget opp rundt ulike typer «karikerte politimesterroller» er det viktig å understreke at disse i praksis er å forstå som ulike forholdnings- og handlingsmåter som kan, og ofte bør, utføres parallelt av samme leder. Dette avhenger av sakens karakter. I den øverste ruten til venstre ser vi at *Den gammeldagse sjefen* vurderer sakene med sikte på om det skal foretas personalmessige korrigeringer, mens i den øverste ruten til høyre ser

vi at *Pedagogen* vurderer sakene med sikte på om involverte har behov for kompetanseutvikling eller veiledning. I den nederste ruten til venstre ser vi at *Administratoren* vurderer sakene med sikte på om regler eller rutiner skal endres, mens i den nederste ruten til høyre ser vi at *Utviklingsagenten* vurderer sakene i fellesskap med resten ledelsen og de ansatte med sikte på å skape felles læring og utvikling. Disse lederrollene er som nevnt ikke gjensidig utelukkende, men heller å regne for et *handlingsrepertoar* i lederrollen. Uavhengig av sakens karakter bør den moderne politimester kjenne til og mestre alle disse «lederprofilene».

Politimesters håndtering av administrative saker påvirker læringskulturen		
	Administrativt fokus	Refleksjonsfokus
Individnivå	<p>Den gammeldagse sjefen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vurdere sakene med sikte på om det er grunnlag for personalsak • Gjøres av PM alene og/ eller av saksbehandler • <i>Individorientert tiltak</i> 	<p>Pedagogen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vurdere sakene med sikte på om involverte har behov for kompetanseutvikling eller veiledning • Gjøres av PM alene og/ eller av saksbehandler • <i>Individorientert tiltak</i>
Det kollektive nivå	<p>Administratoren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vurdere sakene med sikte på om regler eller rutiner skal endres • Gjøres av PM alene og/eller av saksbehandler • <i>Kollektivorienterte tiltak</i> 	<p>Utviklingsagenten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vurdere sakene med sikte på å skape felles læring og utvikling • Gjøres i prosesser som involverer ledelse og ansatte • <i>Kollektivorienterte tiltak</i>

Når praksis fanger

Det fremkom i delprosjektet at enkelte politimestre/politidistrikt opplevde at det kunne være vanskelig å gjøre endringer i forkant av Spesialenhetens avgjørelse i saker som handlet om akseptert fortolkning og praktisering av regler og rutiner i politidistriktet (kulturen). Spesielt var dette tilfelle i de sakene hvor ledelsen hadde visst om, eller var en del av praksisen som var gjenstand for granskningen. Dette kan være et eksempel på hvordan ledere kan bli fanget av den kulturen som skapes (Schein, 1998, s. 146). Årsakene var at det kanskje måtte fattes upopulære avgjørelser og at justeringene kunne tolkes som at det tidligere var gjort en dårlig jobb på området. Politimesteren i et politidistrikt mente Spesialenhetens ofte lange behandlingstid stort sett ikke var noe problem med unntak av tilfeller med unnvikende ledelse: *«Dersom ledelsen i politidistriktene derimot har som utgangspunkt at man «skygger unna» de aktuelle problemstillinger inntil avgjørelsen i Spesialenheten foreligger, vil situasjonen selvfølgelig være noe annerledes».*

I sitatet synliggjøres viktigheten av lederens holdnings- og handlingsmåte i relasjon til kulturelle og praktiske endringer i politidistriktene. Unnvikende ledelse er et godt eksempel på hvordan ledelse i høy grad er hva som faktisk *gjøres*, og bør ses i relasjon til hvordan ansatte påvirkes av ledernes reaksjoner på avgjørende hendelser (Schein, 1998, s. 191). En politimester med en unnvikende lederstil som ikke forholder seg til kritikk eller anbefalinger i Spesialenhetens vedtak, eller andre avgjørende «hendelser», vil i mindre grad ha mulighet til å få til varige endringer i distriktet. I denne sammenheng kan en avgjørelse fra Spesialenheten fungere som en god drahjelp i et nødvendig endringsarbeid.

Nedenfor følger et eksempel på et politidistrikt som pga. lav bemanning stadig hadde arrestanter som ble sittende lenge i arresten. For å hankses med dette problemet oppsto en praksis og kultur for å forsøke å få arrestanten til å vedta boten raskt slik hun/han også kom raskt ut av arresten. Dette skjedde ved at arrestanten fikk tilbud om å vedta boten samtidig som de ble gjort oppmerksom på at manglende vedtagelse av boten kunne medføre lengre tid i arresten. Eksempelet illustrerer hvordan et organisatorisk problem, eller også et ressurs-

problem, blir forsøkt løst med individuelle eller lokale strategier som ikke blir korrigert, og som derfor kan etablere seg som akseptert praksis og kultur:

«Saken gjaldt en person som var satt i politiarrest etter politilovens § 9. Etter 10 timer i arresten ble han presentert et forelegg for overtredelse av stl § 350, annet ledd. Ved presentasjonen ble han gjort oppmerksom på at manglende vedtagelse ville medføre at han ville bli holdt i arrest i ytterligere tid. Mht. varigheten i arresten fant Spesialenheten at det ikke var tilstrekkelige holdepunkter for å kunne konkludere med at vedkommende arrestant var holdt uforholdsmessig lenge. (Det heter her i politilovens § 9 at personer som innbringes på grunn av beruselse ikke må holdes i arrest lenger enn nødvendig og ikke i noen tilfelle lenger enn til vedkommende er blitt edru). Spesialenheten bemerket likevel at en tjenestemann ved stasjonen hadde oppgitt i sin forklaring at det på grunn av lav bemanning generelt kunne skje at folk blir sittende lenge i helgene og at det derfor kunne være grunn for politidistriktets ledelse å vurdere rutiner og bemanning i arresten. Spesialenheten pekte også på at man administrativt burde vurdere spørsmålet om rutiner for meddelelse av forelegg i arresten, idet man fant at fremgangsmåten var uheldig».

Politidistriktet skriver følgende om hvordan saken ble håndtert da den kom tilbake fra Spesialenheten:

«Politimesteren gjennomgikk saken med driftslederne i politidistriktet i ledermøte. Her ble vilkårene i § 9 innskjerpet. Det ble også gitt uttrykk for at man ikke kan presentere forelegg på ovennevnte måte. En arrestant skal ikke føle utilbørlig press for å vedta forelegg, dvs. at man ikke kan argumentere med at vedkommende vil bli sittende videre i arrest dersom han ikke vedtar dette. Påtaleleder fulgte noen dager senere opp saken hvor han i møte med ansatte ved politistasjonen og i møte med påtalegruppen gikk igjennom politilovens § 9 og hvordan man skulle forholde seg ved forkynnelse av forelegg. Ellers vil man nevne at det er lagt inn som rutine at arrestinstruksen skal gjennomgås årlig med alle ansatte på politistasjonen».

I sitatet over fremkommer viktigheten av lederens rolle i fortolkning og praktisering av regler og rutiner, samt betydningen av systematisk gjennomgang av instruksjer og rutiner i forhold til normutvikling i et politidistrikt.

Skammen som læringens bremsekloss

Politiets vilkår for å lære av uheldige episoder som har vært vurdert opp mot straffeloven må ses i sammenheng med at organisasjoner har vanskelig for å lære når problemene er vanskelige, pinlige eller truende (Agyris, 1999, s. 47). Politiet utsettes for sterke eksterne og til dels interne forventninger om ikke å gjøre feil, og politiets mulige feiltrinn er stadig i medias søkelys. I vedlegg 5 i NOU 2009:12 som omhandler mediebilder av politikritikk, fremgår det at mens media på 1970-tallet primært rettet kritiske perspektiver mot politiet som maktens representant, så er det kritiske perspektivet i dag rettet mot individuelle feilsteg og sjeldent knyttet til organisasjonskultur eller systemtrekk (NOU 2009:12, vedlegg 5, s. 249). Det svake systemfokuset også internt kan henge sammen med politiets rolle og posisjon i samfunnet. Paradoksalt nok kan politiets rolle som forvalter av lov og orden være med på å begrense organisasjonens evne til å lære av potensielt kriminelle hendelser fordi det som samfunnet til enhver tid definerer som kriminelt også er med på å konstituere politiet selv. Å åpne opp for læringspotensialet som ligger i refleksjoner rundt påtaleavgjørelser fra Spesialenheten kan oppleves truende nettopp fordi de kan bidra til å viske ut grensene mellom politiets «rene vesen» og kriminalitetens «skitne skikkelse». Denne latente yrkesskammen er ikke spesiell for politiet. Yrkesgrupper som konstitueres av verdimeslige meningsdimensjoner mot omverdenen kan oppleve å stå i fare for å rokke ved plattformen for egen legitimitet ved å gå inn i åpne refleksjonsprosesser som ikke er styrt mot et på forhånd definert resultatmål. Hva som trigger angsten hos laugene er koblet direkte til dets særegne verdimeslige forankring. Eksempler på slike konstituerende grenser mot omverdenen er forskernes grenser mot fusk i faget, presteskapets grenser mot umoral i egne rekker og legers avstandstagning mot manglende vilje til å hjelpe syke og trengende. I denne sammenheng er gjerne laugene (i likhet med media) raskt ute med å peke på enkeltpersoners feil og skam, og i mindre grad villige til å snakke om svakheter ved egen organisasjonskultur og etablerte systemer. Ved å skape individuelle skambærere kan organisasjonen gå videre uten å endre forholdningsmåte og praksis. Gjennom forsvarsrutiner som innebærer å omgå feilene hindres diskusjoner om viktige

saker, eller diskusjonene blir vage og tvetydige slik at problemene ikke kommer til overflaten og blir løst. Således hindres også læring (Agyris, 1999, s. 47). Av denne grunn bør åpne og grunnleggende vurderinger (dobbel-loop-læring) bygges inn i organisasjonens kontinuerlige forbedringssystem og etablerte refleksjonspraksiser, inkludert utdanningsinstitusjonene. Noe av det mest sentrale i måten å organisere for refleksjon og læring på, er å sikre god lederforankring og bred medvirkning i en hyppig og jevnlig bruk av etablerte møteplasser for dialog. På disse arenaene må det være så høyt under taket at samtlige deltagere, uavhengig av posisjon, kan dele sine erfaringer og stille grunnleggende spørsmål ved arbeidsutførelser og politiorganisasjonen uten å risikere at det vil slå negativt tilbake på dem selv.

I NOU 2009:12, kap. 12.3 fremkommer det at Spesialenhetens avgjørelser utgjør et nyttig utgangspunkt for erfaringslæring, og at de detaljerte begrunnelsene for vedtakene innebærer at påtalevedtakene utgjør en unik kunnskapsbank for erfaringer. Dette er i tråd med flere av politimestrenes resonnementer slik de fremkom gjennom delprosjektet hvor det ble påpekt at Spesialenhetens store sakstifang og brede vurderingsgrunnlag ga enheten et godt grunnlag for vurderingene som ble gjort i de administrative sakene. I tillegg kommer muligheten til å reise mer generelle problemstillinger på basis av mønstre som skapes gjennom å analysere flere beslektede enkelthendelser (NOU 2009:12, kap. 12.3.1). Dette indikerer hvordan organisasjonens ulike nivåer gir rammer som kan fremme eller hemme læring, hvor Politidirektoratet har mulighet til å fange «det store bildet» og se mønstre som utspiller seg over tid og legge til rette for erfaringsoverføring på tvers av politidistriktene. Politidistriktene kan på sin side legge til rette med gode systemer som legitimerer læring og refleksjon, sikrer sporbarhet og fungerer som organisasjonens hukommelse. Videre spiller ledelsen på alle nivåer i politidistriktene en sentral normgivende rolle i å praktisere en ledelse som åpner for refleksjon og nytenkning. Til sist, men ikke minst, kan de politiansatte bidra med egne erfaringer fra ulike situasjoner og delta aktivt i diskusjoner om hva som er «godt politiarbeid».

Tittelen på dette bidraget stiller spørsmål om politiet er en lærende organisasjon, noe som umulig kan besvares med et rent ja eller nei (hvis man da ikke er en enarmet sosiolog). Selv om politiet kanskje har enkelte lokale «læringssystemer» som fungerer godt, ser det ut til at en overgripende strategi og et velfungerende system for den overordnede organisasjonslæring mangler. Evalueringsutvalget sitter igjen med inntrykket av at erfaringslæringen blir tilfeldig fordi politiorganisasjonen ikke har en systematisk refleksjon og bevisst evaluering av erfaringer, og mener at hovedutfordringen er å utnytte, systematisere og utvikle erfaringer fra de mange kontrollmekanismene man allerede har både i og utenfor politiet (NOU 2009:12, kap. 12.6). For å sikre at læringssystemene faktisk er i bruk og fungerer etter hensikten, kan det være hensiktsmessig å jevnlig ta en lakmestest på utviklingen ved å analysere håndteringen av konkrete enkelthendelser og mønstre som oppstår over tid. Et viktig element i denne sammenheng er å observere hvordan ledelsen håndterer potensielt skamfulle episoder, både internt og i offentlighetens lys, og således konstituerer politiorganisasjonens grenser mot omverdenen. For grensene mot omverdenen er også med på å konstituere de politiansattes handlingsrom og hvem de «kan være» i relasjon til publikum.

Litteraturreferanser

- Agyris, C. (1999). *On Organizational learning*. Malden: Blackwell Publishing.
- Brown, M. (1988). *Working the street, Police Discretion and the Dilemmas of Reform*. New York: Russel Sage Foundation.
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.
- Holgersson, S. (2005). *Yrke: POLIS: yrkeskunnskap, motivasjon, IT-system och andra förutsetningar för polisarbete*. Stockholm: [s.n.]
- NOU 2009:12. *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes service-senter. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressecenter/pressemeldinger/2009/spesialenheten-er-evaluert.html?id=560845>
- Politi.no (2009): *Endringer i Strasak registrering*. Hentet fra <http://www.politi.no/pls/idesk/docs/f1267244818/politietskriminalitetstall2007.pdf>

Politidirektoratet (2009). *Vold i nære relasjoner*. Hentet fra https://www.politi.no/rad_fra_politiet/vold_i_nare_relasjoner/definisjon_pa_vold_i_nare_relasjoner/Tema_113.xhtml

Schein, E. H. (1998). *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo: Libro Forlag.

Skolnick, J. (1966). *Justice without trial: Law enforcement in a democratic society*. New York: John Wiley.

Politikritikk i nyhetsbildet¹

Sigurd Allern, Universitetet i Oslo og Ester Pollack, Stockholms universitet

Nyhetsmediene er den fremste informasjonskilden om kriminalitetsutvikling, kriminalpolitikk og politiarbeid. Medierte virkelighetsbeskrivelser har derfor stor betydning for hvordan allmennheten – og politikere – oppfatter politiet. I nyhetsjournalistikkens historie pendler bildet av politiet mellom to poler som kan sies å avspeile politiets samfunnsoppdrag: mellom represjon og trygghet; mellom å være maktens forlengete arm og stå i allmennhetens tjeneste; mellom å kontrollere samfunnsborgerne (når adferd defineres som uønsket eller kriminell) og å tjene samfunnsborgerne (Pollack, 2009).

Historisk sett har dette ført til høyst skiftende framstillinger og offentlige debatter om politiets rolle. Den vanlige nyhetsrapporteringen om politiets arbeid er knyttet til kriminalitetsrapporteringen og perspektivet er preget av at politiet selv er den viktigste kilden til all journalistikk om lovbrudd. Dette gjelder historisk, men også i dag (Dahlgren, 1987; Ericsson et al., 1989; Pollack, 1995, 2001; Høst & Bodahl-Johansen, 2001; Surette, 2006). Jevnlige oppstår det også offentlige debatter der politiet selv får et mer kritisk søkelys rettet mot sitt arbeid – noen ganger med et systemkritisk perspektiv, vanligvis mot mer individuelle feilsteg, inkludert anklager om lovbrudd og forsømmelser fra politiets side.

Denne artikkelens tema er den delen av mediedekningen der politiet eller individuelle politifolk har havnet på den offentlige anklagebenken og blitt «en sak» for Spesialenheten for politisaker. Også resultatene av denne etterforskningen kan føre til kritikk. Den 29. september 2008 hadde f.eks. *Aftenposten* følgende hovedoppslag på første side:

¹ Artikkelen er basert på et foredrag holdt av Sigurd Allern 4. juni 2009 ved Politihøgskolen i Oslo på forskningskonferansen «Demokrati, kontroll og tillit».

«**Straffes sjelden.** Spesialenheten for politisaker henlegger de aller fleste sakene.»

Nyheten virket velkjent. Det var en rekke meldinger av denne typen også om Spesialenhetens forgjenger, SEFO. Politiet blir ofte anmeldt – eller klaget på – og sjelden bøtelagt, siktet eller dømt. Når saken som omtales dessuten er en tragedie, med NTNU-studenten Eugene Obioras død i Trondheim i 2006 som et kjent eksempel, blir kritikken ekstra hard.

Vi presenterer her noen av resultatene fra en studie av nyhetsrapporteringen og mediedebatten om Spesialenheten for politisaker fra januar 2005 og fram til utgangen av september 2008 (Allern & Pollack, 2009a). Analysen skjedde på oppdrag av Finstad-utvalget og er trykt som vedlegg i NOU 2009:12. *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring.*

Problemstillingene

Innen journalistikken finnes det nyhetsjournalistiske normer som tilsier at å rette et kritisk søkelys mot politiets rolle som offentlig maktutøver er en del av det selvpålagte «samfunnsoppdraget». Her blir saker som meldes til Spesialenheten for politisaker et potensielt viktig kildemateriale om overgrep eller problemer. Samtidig fører manglende reaksjon fra Spesialenheten (og Riksadvokaten) raskt til spørsmål om korpsånd og for stor nærhet mellom politi og granskere. Dette skjedde hyppig i SEFOs tid. Spesialenheten har en mer uavhengig stilling etter som den ikke er en del av politiet. Men mange av etterforskerne kommer fra politiet, dvs. at det reelt kan finnes uformelle kollegiale relasjoner. Og beskyldninger om at politiovergrep behandles med silkehansker har fortsatt å komme – utvilsomt skjerpet av Obiora-saken.

I den offentlige debatten er det fra politiets side framhevet at flere forhold fører til at en svært begrenset andel av anmeldelser eller annen kritikk resulterer i juridiske reaksjoner mot politiet. En grunn er at etterforskningen noen ganger er rutinemessig, f.eks. etter skyteepisoder. En annen grunn er at anmeldelsene

ofte kommer fra kriminelle som har noe å hevne. Det hører nærmest til politiyrket å bli utsatt for denne typen kritikk, men ofte er klagerne ubegrunnet eller klagerne overser at politiets maktbruk var legitim. Leder i Politiets Fellesforbund, Arne Johannessen, har vært en aktiv representant for dette synet i en rekke debatter om temaet. Professor i politirett, Tor-Geir Myhrer, tar i en kronikk i *Dagbladet* (15.5.2007) opp det samme, men nevner også et annet moment, nemlig *medienes* betydning som aktør når tillit eller mistillit skapes. Etter hans syn har det vært en «ubalanse i oppmerksomheten mellom hva som har blitt Spesialenhetens henleggelse i Obiora-saken til del, sammenliknet med det nesten fullstendige fraværet av oppmerksomheten om en voldstiltale mot flere tjenestemenn som har versert i rettsapparatet i nesten to år». ² Spesialenheten står etter hans oppfatning overfor en «mission impossible» hvis det bare er dens henleggelse som formidles i media.

Våre viktigste forskningsspørsmål er direkte knyttet til disse problemstillingene og formuleres slik:

- Hvor omfattende og systematisk er dekingen av Spesialenheten og dens saker i pressen og fjernsynet?
- Hvilken type «klagere» eller anmeldere er det som primært får mediedekning?
- Er det først og fremst Spesialenhetens henleggelse og «frifinnelser» som får offentlig oppmerksomhet?
- Hva slags bilde av Spesialenheten som institusjon er det som formidles i nyhetstekstene?

² Saken gjelder en bilfører med irakisk bakgrunn som hadde prøvd å unndra seg trafikkkontroll. Han ble stoppet etter en kort forfølgelse av flere politibil og dratt ut av bilen. Etter at han gjorde motstand mot pågripelsen ble han peppersprayed, holdt av to tjenestemenn og gjentatte ganger slått med en Maglite lommelykt av en tredje. Spesialenheten satte fire polititjenestemenn under tiltale. Tre av dem ble dømt i samsvar med tiltalebeslutningen i Nedre Romerike tingrett (dom av 23.6.2006). De domfelte anket til Eidsivating lagmannsrett, som i dom av 12.3.2007 frifant samtlige. Dommen ble anket til Høyesterett, som i en kjennelse opphevet dommen mot en av tjenestemennene på noen punkter. I ny sak for Eidsivating lagmannsrett ble tjenestemannen frifunnet for straffekravet og fornærmedes oppreisningskrav. Spesialenheten anket frifinnelsen for straffekravet, men i en dom av 21.5.2008 forkastet Høyesterett anken.

- Hvilke diskurser har preget den offentlige debatten om politigranskninger og Spesialenhetens virksomhet i perioden 2005-2008?

Innholdsanalysen av mediedekningen gjelder perioden fra Spesialenheten for politisaker formelt ble opprettet vinteren 2005 og fram til og med utgangen av september 2008. Avisene som er undersøkt er *VG*, *Aftenposten*, *Dagbladet* og *Adresseavisen*. I tillegg kommer nyhetsinnslag i *NRK Dagsrevyen* (hovedsendingen) og *TV2 Nyhetene* (kl. 21.00). I fjernsynskanalene analyserte vi hvert tredje innslag der Spesialenheten ble nevnt. I tillegg studerte vi opptak av tre fjernsynsdebattprogrammer som tok opp saker som Spesialenheten for politisaker har behandlet.³

Omfanget av dekningen – og kildene

I løpet av de 45 månedene i 2005-2008 som undersøkelsen omfatter, trykte de fire avisene i alt 707 artikler der Spesialenheten for politisaker ble omtalt. Når artiklene vektet i forhold til størrelsen og omregnes til tabloidsider⁴ blir fordelingen denne: *Adresseavisen* (105 tabloidsider), *VG* (96), *Dagbladet* (87) og *Aftenposten* (54). Dekningen de to siste årene er større enn i de to første, og spesielt omfattende er den pga. protestene knyttet til Obiora-saken i 2007. De to fjernsynskanalene hadde til sammen 123 innslag i sine hovedsendinger der Spesialenheten ble omtalt, 57 i *TV2 Nyhetene* og 66 i *NRK Dagsrevyen*. Hoveddelen av fjernsynsrapportene kom i 2007 og var knyttet til Obiora-saken.

Tallene bekrefter at misforhold innen politiet regelmessig blir til nyheter, og at dekningen har et relativt stort omfang.

Når dette medieinnholdet skal vurderes, er det viktig å slå fast at en slik 'bruttoregistrering' ikke forteller oss hvor stor rolle omtalen av Spesialenheten spiller i artikkelen, ettersom dens arbeid sjelden er hovedsaken. Det viktigste er *politiets* handlinger, samt klager og etterforskning knyttet til dette.

³ Debattprogrammene er TV2s program *Tabloid* (7.05.2007), *Redaksjon EN* i NRK (13.06.2007) og *Standpunkt* i NRK (18.09.2007).

⁴ En standard tabloidside er ca. 900 cm².

Representanter for politi og påtalemyndighet og for Spesialenheten for politisaker er de to mest anvendte kildegruppene, med en tredje kategori, advokatene, hakk i hæl. Spesielt tungt er denne typen kilder representert i *Aftenposten*.

VG og *Dagbladet* skiller seg ut ved å ha størst innslag av «grasrot»-kilder, her definert som personkilder uten noen spesiell institusjons- eller organisasjonstilknytning. Hovedårsaken er at det i enkelte saker, spesielt knyttet til Obioras dødsfall, har vært et stort sivilt og folkelig engasjement – ikke minst blant ungdom – noe som har vært fulgt opp gjennom nyheter og reportasjer.

Politikere er i svært begrenset grad brukt som kilde; sakene som berører Spesialenheten er sjelden blitt så politisert at de har ført til nyhetsoppslag der politikere direkte trekkes inn. Oppsiktsvekkende nok gjelder det også i stor grad Obiora-saken, der bare et fåtall politikere engasjerte seg offentlig.

Som ventet er det store flertallet av kilder menn. I artiklene i dette utvalget er det dessuten brukt en eller flere anonymiserte kilder i så mye som en femtedel av artiklene; mest i *Dagbladet* og *VG*, minst i de to regionavisene. Av de anonyme hovedkildene er mange «kvasi-identifisert» som navnløse representanter for politiet.

Kritiske politibilder

De fleste nyhetsrapportene handler om polititjenestemenns handlinger når disse har ført til anklager, kritikk eller anmeldelser – og om svar på slik kritikk. Datamaterialet representerer derfor et begrenset og ensidig utsnitt av journalistikken om politiet. Her tas det i første rekke opp problemer, skandaler og skyggesider.

Noen av nyhetene som dekkes i perioden er kjente saker der Spesialenheten rutinemessig har kommet inn i bildet, bl.a. rapporter om dødsfall under eller etter en arrestasjon, eller om biljakt der personer har blitt drept eller kommet til skade. Et eksempel er skuddramaet i Larvik 18. mai 2005, den første store saken som den nyoppnevnte Spesialenheten fikk på sitt bord. Politiet var da tilkalt

fordi en vietnamesisk mann, åpenbart i psykisk ubalanse, truet omgivelsene med en kjøttøks. Han ble forfulgt, men nektet å legge seg ned. Flere skudd ble avfyrt, det ene dødelig. Både Kripes og Spesialenheten ble tilkalt. *Aftenposten* meldte 20. mai at Spesialenheten hadde satt inn fem etterforskere og tre jurister for å utrede saken. Avisen føyde til at alle spesialetterforskerne var tidligere politifolk. Men *Aftenposten* noterte også et annet poeng: «(...) i Larvik flagger man uavhengighet fra ordensmakten. I stedet for å etablere seg på politistasjonen, har man leid seg inn på hotell. Der ble flere enn 12 vitner avhørt i går».

Drapssaken fikk stor oppmerksomhet, bl.a. med hovedoppslag i *VG* 19. mai 2005. I samband med denne saken skrev *Dagbladet* (20.05.2005) en lederkommentar der avisen mer prinsipielt drøftet problemet med at våpen er gjort lettere tilgjengelig for polititjenestemenn, en utvikling avisen er motstander av.

Etter dette er det helt taust om saken i avisene inntil *Aftenposten* og *Adresseavisen* i midten av juli samme år (16.07.2005) trykte en NTB-notis om at Spesialenheten for politisaker hadde henlagt saken fordi politiet i Larvik ikke har begått en straffbar handling. I *Dagbladet* og *VG* ble ikke avgjørelsen omtalt. Dette illustrerer et annet funn i vår undersøkelse, nemlig at avisenes dekning av sakene gjennomgående er *usystematisk*. I en del tilfeller publiseres det artikler om forhold som Spesialenheten *skal* etterforske, men senere er det mer tilfeldig om leserne får vite hva som blir konklusjonen. I andre tilfeller publiseres Spesialenhetens henleggelse eller straffereaksjoner i saker som tidligere *ikke* har blitt gitt noen omtale.

Vi har i rapporten vurdert det politikritiske perspektivet gjennom en analyse av det journalister kaller artiklenes «vinkling». Uttrykket er beslektet med medieforskernes begrep «innramming», dvs. de tekstelementene – spesielt overskrift, ingress og bilde – som innprenter en viss tolkning av sakens karakter og knytter det til et gjenkjennelig narrativ. Å 'vinkle' en nyhetsfortelling betyr å velge perspektiv og fokusere på et aspekt ved saken som oppfattes som viktig. I *VG*-saken fra Larvik ble det f.eks. framhevet at politimannen som skjøt «ikke hadde noe valg». *Dagbladets* toppoppslag i Larvik-saken (19.05.2005) hadde

en helt annen vinkling; der var perspektivet venner i sorg som uttrykte: «- Han fortjente ikke å dø».

I den kvantitative innholdsanalysen av materialet har vi vurdert om artiklene inneholder kritikk av politiet og påtalemyndigheten. I tilfelle ja har vi skilt mellom artikler der denne kritikken er et vesentlig element som kommer direkte til uttrykk i oppslag og overskrift og artikler der kritikken bare finnes som underordnet element (f.eks. som et kritisk intervjuutsagn i brødteksten). Et eksempel på et oppslag med kritisk hovedvinkling, er en forsidehenvisning i *Dagbladet* 1. november 2005: «Politiskandale. Solgte pass til kriminelle».

Den kritiske hovedvinklingen er tydeligst i de to løssalgsavisene, der over halvparten av artiklene faller i denne kategorien. Legger vi til artikler med en viss –, men mer begrenset – kritikk, er summen av artikler med en eller annen type kritisk vinkling over femti prosent i alle de fire avisene.

La oss først se litt på medieomtalen i saker der politifolk direkte anklages for personlige lovbrudd og derfor etterforskes. En systematisk gjennomgang av nyhetsoppslagene, de som er publisert *for* Spesialenheten har trukket noen konklusjon, viser som ventet ikke et spesielt flatterende bilde av politietaten. Et knippe slike saker kan illustrere bredden av problemer:

- Politifolk i Haugaland og Sunnhordland etterforskes for salg av politiets ammunisjon til sivile (*TV2 Nyhetene* 19.10.2005).
- Penger borte fra politihuset. Politiet frykter utro tjener (*Aftenposten* 19.9.2005).
- Politi stjal og solgte nødpass (*VG* 1.11.2005).
- Politikvinne siktet for underslag (*Aftenposten* 8.11.2005).
- Politimann fyllekjørte til jobben (*Dagbladet* 24.12.2005).
- Politi pågrep promillemistenkt i fylla (*VG* 24.3.2006).
- Polititopp etterforskes: - Hadde sex med kvinne i varetekt (*VG* 10.11.2006).

- Narkobaron advart etter at politiet lekket (VG 10.9.2007).
- Sjikanerte kvinnelig underordnet med sex og religion (VG 23. 11. 2007).
- Degraderer politileder etter sex-trakassering (*Adresseavisen* 22.2. 2008).

Noen av disse sakene fikk store overskrifter og mange medieoppslag, andre ble omtalt i notiser. Men slike personlige overtredelser av lover og regler representerer likevel bare et lite mindretall av nyhetsoppslagene. De fleste sakene som tas opp handler mer direkte om hvordan polititjenestemenn skjøtter sin jobb når de utfører tjenesteoppdrag, og da i første rekke om anklager og kritikk knyttet til dette.

Som nevnt blir det i debatten om Spesialenhetens avgjørelser ofte trukket fram at kriminelle har for vane å anmelde eller klage på politifolk «som bare gjør den jobben de av samfunnet er satt til å gjøre».

Vårt materiale gir ikke noe grunnlag for å bedømme realiteten i dette, men vi kan si noe om mediedekningen i samband med slike saker. Er det typisk at de som «får oppslag» i nyhetsmediene om slike saker selv er i konflikt med rettsapparatet eller politiet?

Etter en systematisk gjennomgang på artikkelnivå har vi funnet svært få eksempler på dette. Et av de få tilfellene som kanskje kan plasseres i denne kategoriene er denne: En polititjenestemann som skjøt mot ranerne i NOKAS-saken, en handling som i sin tid ble gransket og henlagt av SEFO, ble senere koblet til et hundedrap; polititjenestemannen ble omtalt som «en cowboy som gjerne tyr til våpenbruk». En av NOKAS-ranernes advokater mente at dette kunne få betydning for den rettslige behandlingen av saken (*Dagbladet* 17.4. 2005)⁵. Et annet eksempel er at en av de tiltalte i NOKAS-saken anmeldte Oslo politidistrikt for å ha brutt taushetsplikten gjennom en lekkasje til *Dagbladet* (VG 4.9.2006).

⁵ Spesialenheten innstilte først på bøter for hundedrapene, saken endte i retten, men aktor beklaget der at saken var blitt reist (*Dagbladet* 14.2.2006).

Hvis vi tar som et premiss at det leveres svært mange hevnaktige anmeldelser mot politiet, må konklusjonen bli at slike saker relativt sjelden får noen større mediedekning.

Et annet spørsmål er hvor ofte Spesialenheten for politisaker selv blir utsatt for kritikk i nyhetsmediene? Det skjer – som man kunne forvente – i langt mindre omfang enn når det gjelder politiet. Svært mange av disse artiklene er dessuten, direkte eller indirekte, knyttet til Obiora-saken, i form av kronikker og debattartikler.

Den øvrige kritikken som ble rettet mot Spesialenheten på nyhetsplass handlet i stor grad om lang behandlingstid, noe som spesielt har irritert politietaten. Noen eksempler:

- Brukte to år på politivoldsak (ulovlig pågripelse, endte med foretakstraff for Asker og Bærum politidistrikt) (VG 14.8.2006).
- Pengekrise i Spesialenheten, politisaker støver ned (VG 11.11. 2006).
- Tillitskrise for politigranskere. 27 politimestere slår alarm (VG 28.10.2007).

Kritikken rammer altså ikke selve ordningen, men skyldes frustrasjon over at saksbehandlingen er sen, noe som skaper utrygghet og usikkerhet for de personene og enhetene som etterforskes.

Det er sjelden at det i pressen rettes noen direkte kritikk mot politiske myndigheter i en slik sammenheng. I perioden fra 2005 til september 2008 var det i de fire avisene bare åtte oppslag med en kritisk hovedvinkling mot politiske myndigheter (fire i *Adresseavisen*, tre i *Dagbladet* og ett i *VG*). I 24 andre artikler fantes det noen elementer av kritikk. Justisminister Storberget ble neppe berøvet nattesøvnen.

Dekkes bare henleggelsene?

Et av forskningsspørsmålene er som nevnt om Spesialenheten først og fremst får publisitet knyttet til *henleggelsene* av saker, og ikke oppmerksomhet om de sakene der politiet ilegges bøter, foretaksstraff eller siktes.

Vi har gransket denne problemstillingen gjennom en systematisk gjennomlesning av alle saker i de to løssalgsavisene, *VG* og *Dagbladet*. Grovt sett faller artiklene i tre grupper: Henleggelse, henleggelse koblet med former for kritikk og en straffereaksjon eller siktelse.

Noen eksempler på artikler om siktelse, tiltaler og straffereaksjoner:

- Politimannens jobb var å avsløre korrupsjon. Nå er han selv siktet (*VG* 13.12.2005).
- Politimann tiltalt. Skal ha beslaglagt automater og tatt pengene i egen lomme (*VG* 19.10.2006).
- Politimann stjal klokke fra mann i nød. Må i fengsel, fradømt jobben (*Dagbladet* 20.10.2007).
- Politi dømt for overgrep (*Dagbladet* 15.9.2007).
- Skal skjenke henne full og ta henne. Politisjef siktet for sex-trakassering (*Dagbladet* 23.11.2007).
- Politiet fikk bot (våpensak i Telemark) (*Dagbladet* 18.12.2007).
- Politisjef siktet; oppfordret kriminell til å ta livet av kollega (*Dagbladet* 20.1.2008).
- Politimann stjal våpen. Tiltalt av Spesialenheten (*Dagbladet* 6.3.2008).
- Politiansatt tiltalt; kalte afrikaner ape (*Dagbladet* 8. 4.2008).
- Politisjefer tatt for grov korrupsjon, siktet av Spesialenheten (*Dagbladet* 19.5.2008).

- Politimann siktet for trygdejuks (VG 21.5.2008).
- Politimann dømt. Ga informasjon til kriminell kamerat (VG 17.06.2008).

I disse sakene er det ingen tvil om at Spesialenheten har reagert og at sakene har fått konsekvenser for de berørte. Noen medial fortielse av saken kan man ikke tale om. En mindre systematisk gjennomgang av *Aftenpostens* og *Adresseavisens* artikler bekrefter dette bildet. *Adresseavisen* slo f.eks. opp dette: «21 politifolk fjernet fra jobbene sine. Vold. Fyllekjøring. Tyveri. Kikking» (*Adresseavisen* 18.9.2006). Tallene gjelder tiden siden Politidirektoratet ble opprettet i 2001, og avisen la til at Sør-Trøndelag politikammer nå forberedte en ny avskjedssak.

I fjernsynskanalenes nyhetsprogrammer er variasjonen i saker langt mer begrenset, noe som innebærer at det først og fremst er de store, omdiskuterte nyhetene som får oppmerksomhet. Den delen av publikum som ser fjernsynsnyheter, men som ellers bare leser små lokalaviser der Spesialenheten sjelden omtales, blir langt dårligere og mer ensidig informert.

Hva da med de andre sakene der Spesialenheten går inn for å *henlegge* saken, enten fordi etterforskerne konkluderer med at intet straffbart har skjedd eller pga. «bevisets stilling»? Disse nyhetsfortellingene finnes selvsagt, men hvis vi legger *antallet* konkrete nyhetsoppslag om ulike henleggelse til grunn, har de – litt overraskende for noen – et relativt begrenset omfang. Noen eksempler på slike nyheter fra de to løssalgsavisene:

- Ikke straff etter biljakt (VG 6.7.2007).
- Ikke sex-trakassering. Spesialenheten mener de kriminelle kan ha misoppfattet trøst (VG 14.9.2007).
- Begikk selvmord i utlendingsinternat. Saken henlagt (VG 24.10.2007).
- Lommemannens bror bad om å bli avhørt. Spesialenheten har ikke fått opplysninger som tyder på noe straffbart (*Dagbladet* 25.1.2008).

- UP-mann frifunnet etter 39 fartsmålinger. Ikke kontrolltrakassering (*VG* 7.6.2008).
- Døde i politiarrest (Narvik) – Fikk ikke tilstrekkelig tilsyn mener sakkyndig. Riksadvokaten har henlagt saken. (*Dagbladet* 17.12.2008).

At mange innen politi og påtalemyndighet (og etatens fagforeningsapparat) likevel har inntrykk at det bare er henleggelsene som nyhetsprioriteres, skyldes etter å dømme et helt annet forhold. I et begrenset antall saker som dekkes bredt, og som til slutt henlegges, omtales forhold med mistanke eller anklager om politibrutalitet. Enda verre blir det hvis det er mistanke om at overgrepet kan knyttes til mer allmenne former for diskriminering, f.eks. pga. hudfarge og nasjonal eller etnisk bakgrunn. En slik sak vurderes alltid som en «test-case» i offentligheten og kan – i opinionen – få langt større betydning for hvordan politiet og Spesialenheten oppfattes enn mange titalls andre, publiserte avgjørelser. Obiora-saken, som vi nå vil gå inn på, er i den perioden vi har vurdert et slikt eksempel.

Et dødsfall som vakte offentlig debatt

Dette dødsfallet vakte både raseri og offentlig debatt. Eugene Ejike Obiora (48), var norsk statsborger og hadde da han døde bodd i landet over 20 år. 7. september 2006 oppsøkte han Østbyen servicekontor i Trondheim. Han var der for å klage på et avslag om sosialhjelp, men ble oppfattet som truende av personalet.⁶ Etter det som i medierapportene er kalt et «basketak» med fire politimenn, ble han lagt ned på bakken på trappeavsatsen utenfor servicekontoret og iført håndjern. Bruk av et farlig nakkegrep og plassering i mageleie står sentralt i beskrivelsen av faremomentene i aksjonen.

Obiora fikk under pågripelsen pustevansker, mistet bevisstheten og ble, fortsatt med håndjern, lagt inn i politibilen og kjørt til sykehus. På sykehuset ble han etter flere gjenopplivingsforsøk erklært død. Om dødsårsaken heter det i

⁶ Saksframstillingen i disse innledende avsnittene bygger på Riksadvokatembetets påtegningsark om Obiora-saken av 21.12.2007.

obduksjonsrapporten at det «er ikke mulig å fastslå nøyaktig dødstidspunkt, men det må likevel anses som mest sannsynlig at sirkulasjonsstans var inntrådt ved ankomst til sykehuset kl. 14.25, muligens allerede før transport til sykehuset fant sted».

Spesialenheten for politisaker etterforsket saken i to omganger, men like før jul 2007 konkluderte Riksadvokaten med at det ikke skulle reises noen tiltale mot de involverte politifolkene. Det het samtidig i Riksadvokatens beslutning: «Selv om det beskrevne forhold ikke er straffbart, er det all grunn for politiet til å beklage Obioras tragiske død».

Avgjørelsen førte til nye protester. Obiora-saken er blitt en symbolsak for høyst ulike syn på hvordan politiet skjøtter sin samfunnsrolle – og det har også ført til kritisk debatt om Spesialenhetens rolle som etterforskningsorgan.

I praksis kan vi snakke om to skarpt ulike og konkurrerende medierte diskurser om Obiora-saken, dvs. to ulike språklige måter å framstille og beskrive den på. Den ene diskursen etableres, representeres og opprettholdes av representanter for politiet, politiets faglige tillitsvalgte og de involverte politifolkenes advokat. Den andre etableres og representeres av Obioras familie og venner, deres advokat, samt av representanter for norsk-afrikanske organisasjoner og miljøer, anti-rastiske ungdomsgrupper og ledelsen for LO i Trondheim. Litt forenklet kan vi snakke om en *politidiskurs* som er nært forbundet med ulike institusjonelle representanter for politiet, og en *rasismediskurs* som ble formulert og opprettholdt av ulike grupper i det sivile samfunnet. Vi skal her gå kort inn på hvordan disse ble etablert i mediene – og utfordret gjennom sakens ulike faser.

Politidiskursen tar som utgangspunkt at politiet gjør en viktig og vanskelig samfunnsjobb der det dessverre også er nødvendig å bruke vold. Arbeidet er farlig og de politibetjentene som er i 'frontlinjen' kan risikere både liv og helse. Noen ganger vil det skje beklagelige uhell og ulykker som rammer de som skal pågripes. Obioras død tolkes som en følge av ulykkelige omstendigheter. Politifolkene var nødt til å gripe inn, men dessverre gjorde Obiora så voldsom

motstand da han måtte fjernes fra sosialkontoret at politifolkene var nødt til å ta nakkegrep, legge Obiora i bakken og påføre han håndjern. Rasismediskursen tar som utgangspunkt at dødsfallet skyldes unødvendig politibrutalitet – og at Obiora ble behandlet ekstra brutalt pga. hudfargen.

Et av de rendyrkede eksemplene på politidiskursen er VGs første oppslag om saken (11.9.2006). Overskriften ble denne: «- **Kjempet for livet.**» Tolkingsrammen befestes gjennom ingressen: «Polititjenestemennene følte at de kjempet for livet da en 48-åring døde under pågripelse i Trondheim torsdag». Polititjenestemennenes advokat, Jens-Ove Hagen, er hovedkilden i oppslaget og sier at hans klienter handlet i nødverge. Problemet under pågripelsen var at Obiora satte seg voldsomt til motverge: «Han var fryktelig sterk. Med et slag med albuen klarte han å brette tre ribbein hos en av politimennene. Han skal ha kjempet seg gjennom lokalet mens en politimann hang i hver arm». I siste del av artikkelen refereres det kort til at vitner ved servicekontoret som har blitt intervjuet av Adresseavisen, mener politifolkene overreagerte kraftig. Men det var altså, ifølge VG, politimennene, ikke den avdøde Obiora, som «kjempet for livet».

I en senere fase av saken blir lederen i Politiets Fellesforbund, Arne Johannessen, den viktigste representanten for denne diskursen. I intervjuer og TV-debatter gjentar og gjentar han sitt hovedpoeng: Politifolk som jobber i frontlinjen har en vanskelig og utsatt jobb. Maktbruken er legitim, men av og til kan det gå galt. I et portrettintervju i *Dagbladet* (30.9.2006) med tittelen «Tungebevæpnet», får Johannessen, med henvisning til Obiora-saken, spørsmål om hvordan slikt kan skje. Hans svar er: «Det skjer og det vil skje i framtida. Med tøffere kriminalitet, mer vold mot politiet, flere som setter seg til motverge og færre til å gjøre jobben, kan det dessverre bli flere slike situasjoner». I et intervju med *Klassekampen* 14. mai 2007 bruker han karakteristikken «godt politiarbeid» om pågripelsen av Obiora. I det klimaet som debatten om saken da har fått, blir dette av mange oppfattet som svært provoserende og Johannessen beklager noe senere denne uttalelsen.

Denne framstillingen av saken står i en klar kontrast til *Adresseavisens* innledende førstesideoppslag om saken 8. september 2006: «- **De tok kvelertak.** 48-årin-

gen døde etter at han ble pågrepet av politiet». Kildene er to unge menn som var på Østbyen servicekontor under pågripelsen. De to ungdommene føyer til at politiet senere tok kvelertak mens han lå på bakken: «Det hørtes ut som om han ikke fikk luft og beina begynte å sprelle». Dagen etter, 9. september, hadde *Adresseavisen* et nytt toppoppslag om saken med overskriften: «**Vitner mot politiet**». I dette tilfellet er vitnet en ungdom (17) som sier han vil melde seg til Spesialenheten for å vitne om at han «så den avdøde 48-åringen bli slått bevisstløs, mens politiet holdt han i et jerngrep.»

Innledningsvis er det altså kontrasten mellom 'nødvendig vold' og 'unødvendig politibrutalitet' som preger nyhetsdekningen. Allerede 11. september 2006 introduserer *Adresseavisen* en ny dimensjon: Mistanken om rasistiske holdninger og at Obiora ble taklet ekstra brutalt av politiet fordi han var svart. I et intervjuoppslag slår avisen fast at sørgende innvandrere i Trondheim er opprørt. De forlanger nå åpenhet og dialog. Intervjupersonene har selv erfart holdninger hos enkeltpersoner i politiet som gjør at de ikke er veldig overrasket over det som har skjedd. Michael Bekoe, sosionom i Trondheim kommune, forteller til avisen at han selv har opplevd å bli tatt kvelertak på, og har hatt andre ubehagelige opplevelser med politiet pga. hudfargen.

Bildet av en smilende Obiora i studentlue (han var registrert som student ved NTNU da han døde) blir nå en gjenganger i omtalen av saken. Avdøde er ikke lenger den anonyme «mannen som døde» eller «48-åringen» – han får et ansikt i offentligheten; det legges fram opplysninger om hans liv i Norge, om skilsmissen og hans møter med sønnen, om hans hissige gemytt og om hans gamle vennskapsbånd i kristne miljøer. I et tre siders spesialoppslag i *Dagbladet* samme høst («Historien om Eugene. Kvalt til døde?», 17.11.2006) er hovedbildet et privat vennebilde av en smilende ung Obiora i skiløypa for mange år siden. Visualiseringen understreker budskapet: Han var en av våre nye landsmenn – til og med glad i den «norskeste» av alle fritidssysler.

Denne oppfatningen, at nasjonal bakgrunn og etnisitet har spilt en rolle for politiets adferd, blir i løpet av kort tid etablert som en alminnelig holdning blant

de mange som protesterer mot dødsfallet, spesielt hos ungdom og andre aktivister som er engasjert i arbeidet mot rasisme og diskriminering. I alle protestmøter om saken som pressen refererer, og som fjernsynskanalene viser opptak fra, spiller anti-rasistiske slagord og symboler en synlig og viktig rolle. Denne tolkningen, der rasisme er nøkkelordet, blir altså motstykket til det vi har kalt politidiskursen.

I den kvantitative innholdsanalysen av avisene er en av variablene et spørsmål om Obiora-saken har en tolkningsramme der saken knyttes til en fortelling om rasisme og/eller diskriminering av minoriteter. Svaralternativene er ja eller nei. Knappt en fjerdedel av oppslagene i avisene – veid i forhold til redaksjonelt areal – har en slik innramming og vinkling. I praksis er rasismediskursen enda mer tydelig enn disse tallene viser rett og slett fordi denne tellingen bare inkluderer artikler der en slik tolkningsramme er helt eksplisitt og synlig.

Et vesentlig moment når medierte diskurser etableres, er at den enkeltsaken som står i fokus kan *lenkes* til beslektede saker som gjennom medieringen oppfattes som likeartete. En sak om politivold vil lett bringe fram minner om tidligere eksempler på det samme. I tillegg kan *nye* hendinger som vekker oppsikt bli knyttet til den opprinnelige skandalen. Det skjer også i Obiora-saken. Vi skal her begrense oss til to slike eksempler:

Den første viktige 'lenken' publiseres tidlig og blir gjenstand for oppslag i flere av avisene. På ny er det lokalavisen i Trondheim, *Adresseavisen*, som er først ute med nyheten (12.9.2006): Politimannen som skal ha tatt halsgrep på Obiora «var involvert i Baidoo-saken» – en nyhetshistorie fra 1999 som vakte stor oppmerksomhet, også utenfor Trøndelag. Sophia Baidoo, en kvinne med opprinnelse i Ghana, var renholder og kom til å utløse ransalarmen i banken på Heimdal der hun skulle vaske. Da politiet kom til banken kunne hun ikke identifisere seg, og ble bedt om å sette seg på en stol. Da hun ikke etterkom dette, eller ikke forstod beskjeden, oppstod det i følge *Adresseavisen* et «basketak». Renholderen havnet på glattcelle og hevdet at politimannen hadde kalt henne «faens svarting». Politibetjenten svarte at han hadde sagt «svarte faen» – og at hun hadde bitt han. Han fikk først en bot på 3000 kroner for språkbruken, men ble senere frikjent

i retten og boten ble annullert. I et intervju med *Dagbladet* (13.9.2006) sier Baidoo at «hvis det er den samme politimannen som er involvert i denne hendelsen, er jeg ikke overrasket».

Denne vinklingen fikk en fortsettelse. I midten av oktober 2006 rekonstruerte Spesialenheten pågripelsen som endte med Obioras død – med de fire involverte politibetjentene som deltakere. *VG* (16.10.2006) trykte et lite bilde fra rekonstruksjonen. Hovedbildet i oppslaget er imidlertid tatt av et overvåkingskamera og viser en politimann som tar et halsgrep på en mørk kvinne. Billedteksten er slik: «Pågrep vaskehjelp. På denne måten pågrep politimannen vaskehjelpen Sophia Baidoo i 1999. Nå er han voldsmistenkt etter at en 48-åring døde under pågrepelse i Trondheim». Tittelen er et sitat fra Baidoos advokat, Venil Katharina Thiis: «Dette er en politimann som trenger korreksjon». Hun sier også at hun ikke tror det er noen tilfeldighet at han er under granskning igjen. Politibetjentenes advokat, Jens-Ove Hagen, nøyer seg i en kommentar med å si at «Jobber du i en ordensavdeling kommer du i skarpe oppdrag».

Den andre 'lenken' som knyttes til Obiora-saken handler om en tidligere pågrepelse med døden til følge. Dødsfallet i 2004 gjaldt en svensk statsborger, Robert Michael Agoncha-Kohn (44). 12. juni 2007 skrev *Dagsavisen* at han ble kvalt da politiet i forbindelse med en arrestasjon på Ansgar hotell i Oslo surret en anorakkhette rundt hodet hans, samtidig som han var iført fotlenke. Det daværende SEFO fant intet å utsette på politiets handlemåte og henla saken. Etter klage fra den arrestertes foreldre og intervensjon fra en svensk advokat, tok Riksadvokaten saken opp til ny vurdering. Resultatet ble at Oslo-politiet ble ilagt en bot på 50 000 kroner. Men ingen informerte offerets familie om vedtaket.

Dagsavisens oppslag ble tatt opp av en rekke andre nyhetsorganisasjoner. I en lederartikkel skrev *Dagbladet* (13.6.2007): «Vi har etter hvert fått flere eksempler på at visse politigrep er farlige for arrestantene. Etter Obiora-saken har forsøk vist at mageleie er et slik farlig grep. Halsgrep er et annet. Den svenske mannen som ble pågrepet i 2004 fikk i tillegg en anorakkhette over ansiktet, slik at

polititjenestemennene ikke lenger kunne se at mannen skiftet ansiktsfarge og ikke pustet lenger.»

Redaksjon EN i NRK Fjernsynet tok 13. juni 2007 opp saken til debatt og den ble innledningsvis direkte assosiert med Obiora-saken. Programmet resulterte i en skarp ordveksling, bl.a. med advokat Tor-Erling Staff, stortingsrepresentant Gunnar Ballo (SV) og leder Arne Johannessen fra Politiets Fellesforbund som deltakere.

Den nye avsløringen av en «gammel» sak vakte ikke bare oppsikt blant folk flest – og fornyet kritikk fra de som fra før var skeptiske til politiets metoder – saken rystet også mange politikere. I *Dagbladet* (14.6.2007) var justisminister Knut Storberget (Ap) bekymret for tilliten til politiet, og avisen opplyste at han hadde innkalt «toppene i Justis-Norge» til et hastemøte for å drøfte et knippe av tiltak. Tidligere hadde Storberget varslet at han ville evaluere Spesialenheten. Nå la justisministeren til at han «ønsker også en drøfting av både opplæring og instruks om metodene og grepene politiet bruker ved pågripelser». *Dagbladets* journalist minte i artikkelen om at det for noen uker siden deltok flere tusen i flere norske byer i demonstrasjoner mot politiet etter henleggelsen av Obiora-saken.

Samlet sett er det ingen tvil om at disse 'lenkene' til tidligere og samtidige saker bidro til å befeste rasismediskursen i opinionen. Når én bestemt tolkningsramme blir dominerende, blir det også i nyhetsmedienes dekning lagt mest vekt på vitneprov og opplysninger som bekrefter den vinklingen og innrammingen som er valgt.

Riksadvokaten la fram sin avgjørelse like før jul 2007. Konklusjonen ble at saken henlegges. Polititjenestemennene som var etterforsket uttaler til *NRK Dagsrevyen* (22.12.2007) at de nå føler seg renvasket og er lettet over utgangen, men det sier noe om sakens betente karakter at de fortsatt er anonyme og blir intervjuet med ryggen mot kamera. En av Obioras venner uttrykker i samme reportasje sin forbannelse mot de som «drepte han» og karakteriserer

Riksadvokatens avgjørelse som feig. I *TV2 Nyhetene* (27.12.2007) sier justisminister Knut Storberget at Obiora-saken, uansett henleggelsen av saken mot polititjenestemennene, vil få følger og henviser bl.a. til at det vil komme en total evaluering av Spesialenheten og politiets egen behandling av klager.

Konklusjoner

Innledningsvis refererte vi noen av våre forskningsspørsmål. La oss oppsummere noen korte svar:

I svært mange av sakene som tas opp er det – som forventet – et kritisk perspektiv på politiets arbeid som formidles. Det er jo slike saker Spesialenheten er opprettet for å ta seg av. Det fører på den ene siden til offentlig oppmerksomhet om politiets «skyggesider», men i stor grad knyttes dette til enkeltsaker og enkeltepisoder om «de råtnete eplene» i etaten. Det legges i første rekke vekt på individuelle avvik og normbrudd, ikke systemtrekk og organisasjonskultur.

Samtidig formidler nyhetsmediene jevnlig rapporter om Spesialenhetens etterforskning og straffereaksjoner, noe som styrker bildet av et etterforsknings- og påtaleorgan som er villig til å rydde opp. Det store unntaket i denne sammenhengen er den helt dominerende Obiora-saken og noen av de andre eksemplene på politivold eller uforstand.

Dekningen er omfattende, men ikke systematisk. Ingen av de undersøkte medieorganisasjonene ser ut til å dekke Spesialenheten regelmessig eller som fast del av et eget «nyhetsbeite».

Undersøkelsen *svækker* en hypotese om at de anmeldelsene som omtales i stor grad er saker knyttet til kriminelle/lovbrytere som er ute etter hevn. Det er generelt svært få saker med slike kilder i materialet.

Det er heller ikke henleggelse som først og fremst får oppmerksomhet. Pressen dekker jevnlig ulike typer av straffereaksjoner mot politiet. Obiora-saken er det store unntaket, men ettersom den er så dominerende i perioden er det åpenbart

at opinionsinntrykket blir at «henleggelse er typisk». Endel artikler som påpeker at *andelen* henleggelse statistisk sett er høy, bidrar til å styrke dette inntrykket.

Vi kan altså ikke snakke om *ett* mediebilde av Spesialenheten. I en rekke artikler framstår enheten først og fremst som et etterforskningsorgan som «tar itu» med saker der det skal undersøkes om politiet som etat eller spesielle tjenestemenn har brutt lover eller retningslinjer. Bildet er dels nøytralt, dels positivt i den forstand at Spesialenheten framstår som institusjonen som skal rydde opp og har vilje til å ta tak i misforhold.

Disse sakene er mange, men de varer sjelden lenge og oppmerksomheten om hver sak er begrenset. Det konkurrerende mediebildet er først og fremst knyttet til Obiora-saken, der Spesialenheten i intervjuoppslag og debattartikler framstår som et typisk eksempel på et gammelt problem: Etterforskere med bakgrunn i politiet gransker, som i SEFOs tid, tidligere kolleger og det skal mye til for at Spesialenheten finner ut at noe er galt. Riksadvokatens ordre sommeren 2007 om ny etterforskning i Obiora-saken ble umiddelbart tolket som en bekreftelse på at slike mekanismer fortsatt gjelder.

Rasismediskursen ble i Obiora-saken dominerende i det offentlige rommet, og de *juridiske* – som førte til henleggelse av saken like før jul i 2007 – blir av mange som engasjerte seg i saken tatt som en bekreftelse på at institusjonell rasisme er svært vanskelig å ta opp.

Samtidig har den moralske indignasjonen i overveiende grad vært rettet inn på kravet om individuell straff og soning, og i mindre grad vært rettet inn på om trekk ved organisasjonskultur, rekruttering og opplæring i politiet bidrar til overgrep og tragedier. Slik sett er medieringen preget av de samme politiske begrensninger som gjennomgående preger mediedrev i personorienterte, politiske skandaler (Allern & Pollack, 2009b). Den mobiliserer vår harme – men bidrar i begrenset grad til refleksjon og ny innsikt .

Litteraturreferanser

- Allern, S. & Pollack, E. (2009a). Mediebilder av politikritikk. En analyse av hvordan sentrale nyhetsmedier har dekket Spesialenheten for politisaker 2005-2008 (Vedlegg 5). I NOU 2009:12, *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll, læring*.
- Allern, S. & Pollack, E. (Red.). (2009b). *Skandalenes markeds plass. Politikk, moral og mediedrev*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ericsson, R., Baranek, P. & Chan, J.B.L. (1989). *Negotiating Control: a Study of News Sources*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dahlgren, P. (1987). *Pressens bild av brottsligheten* (BRÅ information 1987:1). Stockholm: BRÅ.
- Høst, S. & Bodahl-Johansen, G. (2001). *Kulturforskjell og tilpasning: journalisters forhold til politi, påtalemyndighet og domstoler*. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.
- Pollack, E. (1995). Bovar och bomber: om relationen mellan skildrare och bekämpare av den folkhemiska brottsligheten. I J. Ekecrantz, T. Olsson & K. Widestedt (Red.), *Nittonhundrafemtiofem. Journalistiken och folkhemmet* (Skriftserie 1995:2). Stockholm: Stockholms universitet.
- Pollack, E. (2001). *En studie i medier och brott*. Stockholm: JMK, Stockholms universitet.
- Pollack, E. (under utgivning). Polisen i nyhetsjournalistiken. I L. Ylander (Red.), *Bilder av polisen*. Stockholm: Polismuseet.
- Surette, R. (2006). *Media, Crime, and Criminal Justice. Images and Realitie*. New York: Wadsworth.

Tillitsskapende politiarbeid – om å fremme tillit til politiet

Helene I. Gundhus, Politihøgskolen

'Tillit' har det siste tiåret fått en dominerende plass innenfor diskurser om politiet, og det på ulike måter. For det første presenteres tillit i økende grad som mål på godt politiarbeid i policydokumenter, både internasjonalt og i Norge (Bradford, Jackson & Stanko, 2009; Politidirektoratet, 2008). For det andre trekker forskere fram at tillit til politiet som samfunnsinstitusjon er dalende (se for eksempel Reiner, 2000; Brodeur, 2007). I forlengelsen av politiets antatt svekkede tillit argumenterer Brodeur (2007) for at en rekke politistrategier tas i bruk for å fremme tillit mellom politi og borgere. Han deler strategiene inn i to modeller. For det første har vi modeller som skal reetablere tillitsrelasjoner gjennom økt *dialog* og kontakt med målgrupper som viser seg å ha lav tillit til politiet. For det andre har vi modeller hvor tillit skal skapes gjennom *ekspertise* og vitenskap.

Med utgangspunkt i de to modellene, vil jeg undersøke hvorvidt de er gjensidig utelukkende i forhold til det å fremme tillit mellom politi og borgere. Er det nødvendigvis en motsetning mellom ekspertpoliti og dialogpoliti? For å belyse dette spørsmålet trekker jeg fram et skille mellom tre strategier som tas i bruk for å reparere det økende tillitsgapet mellom befolkningen og velferdsstatens profesjoner. Reparasjonsstrategiene vil jeg bruke for å forstå tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av et kunnskapsstyrt politiarbeid, forstått som et mer reflektert og analytisk fundert politiarbeid. Diskusjonen rundt de utilsiktede konsekvensene av et kunnskapsbasert politiarbeid, vil jeg knytte opp mot utfordringer når det gjelder tillit til politiet. Siden 'kunnskapsstyrt' og 'kunnskapsbasert' politiarbeid brukes om hverandre i policydokumenter, kommer jeg også til å gjøre det i dette bidraget. Selv definerer jeg kunnskapsbasert

politiarbeid som systematisk refleksjon over praksis, og anvendelse av andre typer kunnskap enn politiets.

Hvorfor tillit?

Men først vil jeg dvele litt ved tillitsbegrepet. Innenfor politiforskning, har tillit til politiet tradisjonelt blitt diskutert i relasjon til spørsmål rundt legitimitetsproblemer (Skolnick, 1966/1994; Reiner, 2000). Bakgrunnen for disse diskusjonene er Webers (1971) forståelse av det 'legale herredømmet'. Med legalt herredømme forstår jeg at profesjoner får legitimitet i kraft av vitenskapelig kunnskaps muligheter til å ta mål-middel-beslutninger, og denne handlingsorienteringen kommer til institusjonelt uttrykk i det såkalte «byråkratiet» som gis autoritet i kraft av formelle lover (Eriksen, 2001, s. 45; Weber, 1971, s. 92-93). Legitimitetsproblemer oppstår når det rettes kvalifiserte innvendinger mot institusjonens beslutninger; ved å peke på at de prosedyrer og beslutningsmetoder som eksisterer ikke er tilfredsstillende. Det reises da kritikk mot problemer i politiet på prinsipielt grunnlag (Eriksen, 2001, s. 116). I det følgende vil jeg trekke veksler på en annen gren innenfor tillitslitteraturen. I stedet for å rette oppmerksomheten mot kritikk av politiets normer og prinsipper, er den opptatt av å måle offentlighetens oppfatninger av tillit til politiet, og bruke det som indikatorer på borgernes tillit til politiet som samfunnsinstitusjon.

Bakgrunnen for at det har blitt så aktuelt å trekke fram tillit som mål på godt politiarbeid, er nettopp målinger av den antatte reduserte tilliten til politiet. For det første har befolkningsundersøkelser i Storbritannia og USA vist nedgang i tillit til politiet siden 1950- og 1960-tallet (Reiner, 2000; Loader & Mulcahy, 2003; Roberts & Hough, 2005). Politiet har også i disse landene vært kritisert for flere skandaler og gjenoppretting av *tillit* har blitt stående som hovedmålsetting ved ulike politistategier. Tillit har seilet opp som et sentralt målekriterium for politiet. I internasjonal sammenheng er det stor satsing på å videreutvikle politiets organisasjon og arbeidsmetoder for å forbedre nærhet og samspill med befolkningen og øke tilliten til politiet som offentlig samfunnsinstitusjon. Dette har medført at flere samarbeidsmodeller prøves ut (Hughes, 2007). Felles for

disse samarbeidsmodellene er at de vektlegger at hvordan politiet besvarer forespørslar og responderer på behov for hjelp, hvordan den enkelte tjenestemann opptrer og politiets evne til å involvere og la seg involvere med lokale myndigheter, avgjør i hvilken grad politiet innfrir samfunnets forventningar og opprettholder tilliten til befolkningen generelt.¹

Selv om også norsk politi har vært utsatt for omfattende kritikk, slik 'Politivoldsakene' i Bergen, 'Fritz Moen-saken', og 'Obiara-saken' er eksempler på, har ikke norsk politi vært utsatt for den samme massive mistillit som beskrevet i Storbritannia og USA. Norsk politi synes å nyte en generelt høy grad av tillit i befolkningen. For å underbygge dette blir det gjerne vist til at politiet stadig rangerer høyt på MMI's omdømmeundersøkelser, da slike befolkningsundersøkelser kan fortelle noe om det generelle omdømmet til ulike institusjoner over tid (se Strypes bidrag i rapporten). Presentasjonen av målingene kan likevel kritiseres for at de ikke differensierer mellom ulike grupper i samfunnet. Dette tar Politidirektoratets egen brukerundersøkelse «*Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*» høyde for (TNS Gallup, 2009). Den indikerer at 83 prosent av befolkningen har høy tillit til politiet. Samtidig viser undersøkelsen at tilliten til at politiet er overraskende lavere blant unge med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn enn blant personer i samme aldersgruppe i den øvrige befolkningen TNS Gallup, 2009, s. 89).

«*Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*» bekrefter det en rekke internasjonale studier har vist, nemlig at politiet gjennomsnittlig rangeres høyere av individer uten kontakt med politiet enn de som har hatt det (Bradford, Jackson & Stanko, 2009; TNS Gallup, 2009, s. 22; Skogan, 2006). De internasjonale studiene peker på at personlig erfaring med politiet synes å redusere borgernes tillit til politiet. I tillegg har vi forskning som peker på at jo flere som faller inn under marginaliserte grupper i samfunnet – unge, arbeidsløse, lav sosioøkonomisk status – som igjen defineres som målgrupper for politiets oppmerksomhet, jo

¹ Et slikt resonnement minner om David Humes vektlegging av hvordan inntrykkene av verden preges av en naturlig tro og tillit om regelmessighet ut fra erfaringer; preges borgernes erfaring med politiet av et tillitsfylt inntrykk, skaper det en forventning om at dette vil fortsette å gjenta seg (Eriksen, Tranøy & Fløistad, 1985). Takk til Sverre Flaatten, som gjorde meg oppmerksom på parallellen.

flere oppfatter seg som en målskive for politiet (Reiner, 2000, s. 79). Dette innebærer at jo flere «vanskelig-å-nå-grupper» i befolkningen, jo større problemer får samfunnet med tillit til politiet (Newburn, 2002).

Kontakt har betydning

Turner et al. (2007) har kritisert tidligere forskning på publikums møte med politiet for at offentlig tillit² defineres på en for forenklet måte. Kontakten mellom politi og publikum kan variere og er mettet med mening, men også offentlig tillit er et komplekst sosialt begrep. Det kan ikke måles med en enkelt indikator. Hva har så blitt målt? Jeg vil trekke fram tre sentrale studier som kan belyse veien fram mot en mer flerdimensjonal måling av tillit.

Skogan målte spesifikt møte mellom politi og publikum i 2006 med følgende to indikatorer: effektivitet og engasjement i lokalsamfunnet. Han fant en markert asymmetri når det gjaldt betydningen av møtet. Positivt vurderte møter medførte ikke forbedring i tillit til politiet, mens negativt vurderte møter forverret tillit til politiet. Konklusjonen ble den pessimistiske: “You can’t win, you can just cut your losses.” (Skogan, 2006, s. 119). Sunshine og Tylor (2003 sitert av Bradford, Jackson & Stanko, 2009, s. 24) differensierte mellom tre komponenter av tillit: effektivitet, engasjement i lokalsamfunnet og prosedural rettferdighet. I denne undersøkelsen blir prosedural rettferdighet en tung årsaksforklarer for både moralsk og sosial identifikasjon med politiet, og offentlig støtte og legitimitet til politiet. Men de har ikke tatt hensyn til hvilke spesifikke møter det dreier seg om, slik Skogan (2006) har gjort. Bradford, Jackson og Stanko (2009) har nå nylig publisert en undersøkelse med utgangspunkt i tredimensjonale indikatorer som måler publikums spesifikke møter med politiet. For første gang undersøkes hvorvidt positivt vurderte møter kan forbedre publikums holdninger til politiet. Denne studien støtter ikke asymmetri-modellen til Skogan fullt ut. Ved å definere tillit på en mer sofistikert måte, fant de nemlig sammenheng mellom positivt vurderte møter og positive holdninger når det gjelder politiets prosedurale

² Turner et al. (2007) bruker det engelske begrepet ‘public confidence’.

rettferdighet og engasjement i lokalsamfunnet (Bradford, Jackson og Stanko, 2009, s. 41). Funnene kan også tolkes som at det for politiet er lettere å demonstrere rettferdighet, og til en viss grad også engasjement i lokalsamfunnet, enn effektivitet, da de to første indikatorene er enklere å uttrykke i politiets personlige møter med publikum (Bradford, Jackson & Stanko, 2009, s. 42). Det som folk verdsetter med politimøter er hvordan de behandles, og kontakt har betydning. Bradford, Jackson og Stanko (2009, s. 42) konkluderer med at personlig kontakt og dialog bærer med seg mulighet til å endre en rekke holdninger til politiet, også i positiv retning.

Tillitsmodeller og nyere innovative modeller

Så tilbake til de to modellene for å fremme tillit til politiet. Brodeur (2007) peker på at modeller som vektlegger dialog og modeller som vektlegger ekspertise har i seg et paradoks. «Community policing» modellen var opprinnelig tiltenkt rollen å fylle gapet mellom politiet og etniske minoriteter på slutten av 1960-tallet. «Community policing» modellen kan nettopp defineres som politiets engasjement i lokalsamfunnet gjennom å sette prioriteringer sammen med innbyggerne (Skogan, 2006, s. 28). Men det å komme nærmere har sin kontrast i det å etablere tillitsfulle relasjoner til publikum gjennom ekspertise. Ekspertrollen kan i sin ytterlighet fjerne politiet fra lokalsamfunnet. Profesjonalisering kan også skape avstand. Brodeur (2007, s. 9) argumenterer for at de fleste innovative politimodeller bygger på ideen om «ekspertpolitiet». Lokalsamfunnets rolle i disse modellene er passivt. Lokalsamfunnet konsulteres sjelden. Relasjonen mellom politi og lokalsamfunn preges heller av at politiet isolerer seg fra det. Fokuset på dialog og medvirkning nedtones til fordel for fag og ekspertrollen.

Oppkomsten av en rekke politiorganisasjoner kan også illustrere poenget om at ekspertpolitiet skjermer seg fra omverdenen. For eksempel CEPOL baserer kompetansen på en ny politivitenskap og ekspertise. I norsk sammenheng kan Politidirektoratets (2007) nasjonale strategi for et kunnskapsstyrt politi ses i en slik kontekst. Kunnskapsstyrt politiarbeid settes nemlig i strategiplanen i sam-

menheng med etablering av etterretnings- og analyseenheter hvis arbeidsoppgaver beskrives som knyttet til «*systematisk og metodisk innsamling og behandling av relevant informasjon og kunnskap*» (Politidirektoratet, 2007, s. 5).

Det å operere fra en trygg vitenskapelig basis vil i sin ytterlighet bety å isolere politiet fra eksterne, hovedsakelig politiske forstyrrelser. På den måten leder jakten på tillit i direkte motsatt retning av nærpolitimodellen, siden politiet beveger seg vekk fra publikum til ekspertisens avsondrethet. Relasjonen mellom tillit, kunnskap og ekspertise er derfor komplekst, og ingen enkel sammenheng.

Ut fra policy-dokumenter kan det likevel leses at lokalsamfunnets rolle i politiarbeidet stiller seg noe annerledes i Norge (NOU 1981:35; Politidirektoratet, 2005; Politidirektoratet, 2008; St.meld. nr. 42 (2004-2005)). I Norge har vi en lang tradisjon for at politiets rolle i samfunnet skal bygge på kontakt med sivilbefolkningen. Selve kjernen i forståelsen av politiets rolle i samfunnet bygger på at politiet skal ha nærhet til befolkningen. Allerede den første politirolemeldingen fra 1981 (NOU 1981:35, s. 9) la vekt på hvordan politiet skal innrette polititjenesten slik at man skaper de beste forutsetningene for god kontakt mellom politi og borgere. Samtidig er dette i endring. Der man på 80-tallet var opptatt av at politiet bør bo i nærmiljøet for å utøve nærpolitirollen, er man nå opptatt av politiets profesjonelle integritet i forhold til lokalsamfunnet. Generelt sett har også forskere diskutert nærpolitiets fall i Skandinavia, og beskriver da en vending fra samhandling med befolkningen til samarbeid med lokalsamfunnets representanter (Balvig & Holmberg, 2004).

Å reparere tillitsgap

Er det nødvendigvis en motsetning mellom ekspertpoliti og dialogpoliti når det gjelder å fremme tillit til politiet? For å belyse dette spørsmålet, vil jeg trekke fram skillet mellom tre strategier for å reparere det økende tillitsgapet mellom befolkningen og velferdsstatens profesjoner (Eriksen, 2001, s. 96-105). Reparasjonsstrategiene har jeg anvendt for å forstå tilsiktede og utilsiktede konsekvenser av kunnskapsstyrt

politiarbeid i to politiorganisasjoner jeg har studert, og det er innenfor en slik ramme jeg nå anvender dem (Gundhus, 2009). Strategiene kan deles inn i følgende tre: vitenskapeliggjøring, «back-to-basic» og samarbeidsstrategier. Disse strategiene gir et annet forståelsesbilde enn Brodeurs todeling. I stedet for å betrakte kunnskap som enten frembrakt gjennom dialog eller vitenskap, skiller Eriksen mellom ulike forståelser av vitenskap, og er mer optimistisk på profesjonaliseringens vegne. For hva er vitenskap? Hva anerkjennes som viktig kunnskap?

Vitenskapeliggjøring fokuserer på å forbedre og utvikle profesjonene ved hjelp av nye analyser, standarder, prosedyrer og evalueringer. Vitenskapeliggjøringen er godt plantet i modernismen, og handler om å rasjonalisere profesjonenes kunnskap. Det som gjelder er å dokumentere effektiv målrealisering gjennom kunnskapsmessig fortreffelighet og resultatsuksess:

«Logikken synes å være at bare det vitenskapelige grunnlaget for handling blir bedre, bare reguleringen av kompetanseområdet blir tydeligere, bare eventuelle mangler ved profesjonens handlingsgrunnlag utfylles med rettsregler og forskrifter, vil en få en god praksis.» (Eriksen, 2001, s. 96-97).

Problemet ved en slik strategi er at den lett overser det unike og det ikke-kvantifiserbare ved profesjonsutøvelsen. I en nyliberal politisk effektivitetsdiskurs har dette også vært et uttalt mål, å redusere 'de profesjonelles' makt for å strømlinjeforme politiske prosesser (se mer Aas, 2005).

Forskere har også pekt på at usikkerhet med hensyn til å klare å styre profesjoner skaper behov for flere og flere tillitsritualer (Power, 1997). Vitenskapeliggjøring forstått på denne måten, ligner Brodeurs (2007) forståelse av ekspertpolitiet da det bygger opp en profesjon som ekspertise, som kan skape avstand til både befolkningen og andre profesjoner. Strategien bygger på et feilaktig positivistisk vitenskapsideal, hvor muligheter for objektiv kunnskap ses på som grunnlaget for rasjonelle beslutninger. Man antar at problemer med skjønnsutøvelse kan løses ved bruk av raffinerte vitenskapelige metoder. Men dette fanger bare opp «kognitiv-instrumentelle sider ved kompetansegrunnlaget, ikke deres normative og verdimeslige» (Eriksen, 2001, s. 98).

Til sammen kan disse ulempene ved vitenskapeliggjøringsstrategien bidra til at tillitsproblemet øker. Vitenskapens kjølighet oppfattes som nedvurdering av tradisjonelle verdier i politiarbeidet, noe som var et klart funn i min egen forskning på kunnskapspraksiser i politiet. Mange politifolk blant førstelinjetjenesten møtte krav om prosedyrer og standardisering med motstand (Gundhus, 2009). En slik motstand kan ha opphav i et behov for å beskytte politirollens profesjonelle uavhengighet og dømmekraft. Vitenskapeliggjøring av politiprofesjonen kan dermed paradoksalt nok oppfattes som å redusere profesjonell uavhengighet. En lignende parallell kan trekkes til andre profesjoner som lærere, som i økende grad målstyres i hverdagen. Forskere har også reagert negativt på systemer for registrering og kvantifisering av forskningsresultater, populært kalt for «telleanter». En årsak til motstand mot tellekant-systemene er at det som skulle vært et kvalitetssikringssystem fungerer mot sin hensikt – publiseringspresset fremmer selvplagiering og vekt på kvantitet framfor kvalitet (Elvebakk, 2009).

Vitenskapeliggjøringens svakheter trigger den andre reparasjonsstrategien, «back-to-basic», som baserer seg på yrkesetisk remoralisering (Eriksen, 2001, s. 99). Strategien skal revitalisere den «egentlige kompetansen», og påkalle de opprinnelige verdiene i yrket. «Back-to-basic» refererer til «verdiene som en gang ga enhet, kraft og motivasjon» (Eriksen, 2001, s. 99). Problemet ved en slik strategi er at den forutsetter at samfunnet er preget av oppløsning av normer, samtidig som negative sider ved tradisjonelt politiarbeid som sterke makthierarkier, «ovenfra-og-ned» holdninger og arroganse overfor andre kunnskapssyn overses. Polititjenestemennene i mitt materiale sine forsøk på å motsette seg vitenskapeliggjøring av politirollen og det at de verner om 'ordentlig politiarbeid', kan forstås i lys av en slik «back-to-basic» strategi.

Den tredje strategien, samarbeid, springer ut av mer refleksive forståelser av dagens pluralisme og kompleksitet. Det særpregede ved innovative strategier som aktiviserer lokalsamfunn, kan kanskje best forstås i lys av denne reparasjonsstrategien. Styrken er at det kobler sammen ekspertpoliti og dialogpoliti. Tre

stikkord for å beskrive strategien er: større besinnelse i forhold til egen kompetanse, fokus på dialog og medvirkning og økt refleksivitet med hensyn til den vitenskapelige kunnskapens status i dag (Eriksen, 2001, s. 101). I dag søker man ikke lenger etter en objektiv sannhet – det pågår en fortløpende diskusjon rundt vitenskapelige «sannheter». Gjennom nye samarbeidsformer forsøker denne strategien å få til kommunikasjon på tvers av fag- og profesjongrenser «hvor det eksplisitt legges vekt på å bygge ned statushierarkier og koble kunnskap og makt på nye og ofte mer demokratiske måter» (Eriksen, 2001, s. 102). Samarbeidsstrategier som «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT) kan forstås som uttrykk for en slik reparasjonsstrategi, hvor tverrprofesjonelle nettverk sammen med frivillige organisasjoner danner nye former for nettverk og statushierarkier.

Problemorientert politiarbeid (POP) som strategi er et godt eksempel på integrasjon av alle de tre strategiene. POP skal bygge tillit gjennom analyse og vitenskap. Samtidig skal rasjonalisering av politiarbeidet skje gjennom tverrprofesjonelle samarbeidsmodeller og kommunikasjon. Målet er å bygge mer på den enkelte polititjenestemanns kompetanse, få til samarbeid med andre fagprofesjoner, ansvarliggjøre problemeiere og bryte ned ordrekulturen. Men siden POP er en «tvillingideologi» med målstyring, medfører det innføring av kvalitetssikringssystemer og prosedyrer av kortsiktig karakter. For eksempel krever SARA-verktøyet resultatoppnåelse og evaluering av løsninger på umiddelbare årsaker til problemer. Flere jeg intervjuet på politistasjonen hvor POP var innført oppfattet dette som mistillitsfremmende tillitsritualer, noe som ble møtt med «back-to-basic» strategier. Noen oppfattet POP som nedvurdering av tradisjonelt politiarbeid med vekt på dialog og ansikt-til-ansikt samhandling med publikum. De opplevde at POP reduserer muligheter for gode møter mellom politi og publikum ettersom målstyring har vanskelig for å måle usynlig relasjonsarbeid og taus kunnskap.

Motstand mot kunnskapsstyrt politiarbeid varierer nok mye i Politi-Norge. For eksempel forteller politirepresentanter i SLT-arbeid helt andre historier om

et samarbeidende politi enn politifolk som jeg intervjuet i ordenstjenesten i Oslo (Gundhus m.fl., 2008). Likevel er konklusjonene fra SLT-evalueringen tydelig på at det er vanskelig å trekke med seg resten av politiorganisasjonen inn i samarbeidende tiltak. Politiets rolle i SLT-arbeid blir mer å være informasjonsgiver enn å sette dagsorden for samarbeidsmetoder som POP. Funn fra studien av politistasjonen indikerer at POP nok hadde utvidet refleksjonsgrunnlaget rundt hva som skal være verdt å prioritere, men intern motstand hadde konsekvenser for praktisering av POP på utvalgte måter (Gundhus 2009). Når for eksempel tiltak skulle utformes ble de på paradoksal vis ensidig utformet som repressiv «hot-spot policing» – hensynstagende og fleksible samarbeidsmodeller ble nedtonet i forhold til det å styrke politiets autoritetsutøvelse.

Mistillitsfremmende

Når målstyring oppleves som mistillit peker dette på utfordringer når det gjelder å få politiets førstelinjetjeneste til å delta i det «kunnskapsstyrte» idealet. Nye kunnskapsmodeller krever andre former for fleksibilitet og styringsformer, som igjen kan utfordre etablerte praksiser. Når nye kunnskapsmodeller skal innføres i politiet, kan det ha utilsiktede konsekvenser som undergraver de opprinnelige intensjonene. Dette er en grunn til at det er viktig å unngå at vitenskapelighet blir så abstrakt og standardisert at den oppfattes som mistillitsfremmende av de ansatte. Implementering av kunnskapsbasert politiarbeid i de to politiorganisasjonene jeg studerte illustrerer at tillit ikke bare er et tema når det gjelder forholdet mellom politi og publikum (Gundhus 2009). Tillit mellom ledelse og ansatte er også et viktig tema når politiarbeidet skal forbedres, og politireformer skal implementeres i praksis.

Dette illustrerer et mer generelt poeng om at politiets målstyringsmodeller kan legge for ensidig vekt på kriminalitetsreduksjon framfor politiets tillits- og trygghetsskapende arbeid – fordi det lettere kan tallfestes. Systematisering av erfaringer og refleksjon over måten politiarbeidet utføres på, nedtones. Her vil jeg legge til at dialog og kommunikasjon med befolkningen også kan systema-

tiseres innenfor en vitenskapelig ramme, og frembringe såkalt kontekstuell kunnskap. Slik jeg viste innledningsvis, tyder funn fra tillitsundersøkelser på at kontakten mellom politi og borgere har betydning for tillit til politiet. Undersøkelsene indikerer at kunnskapsarbeid i politiet i større grad bør vektlegge måten politiet oppfører seg på under samhandling med publikum. Politiarbeid preget av en instrumentell kontroll, hvor kontrollmidler håndteres som et nøytralt redskap for kriminalitetsreduksjon, kan også hemme fokus på systematisering av politiets erfaringsbaserte kunnskap. I tillegg kan et kunnskapsbasert politiarbeid nedtone betydningen av dialog med og medvirkning fra publikum. Politiet bør derfor fokusere mer på å frembringe kvalitativ kunnskap – som erfaringslæring – og forene og systematisere erfaringer og praktisk kunnskap med teori – slik Finstad-utvalget understreker (NOU 2009:12). Erfaringslæring gjør politiet i bedre stand til å identifisere problemer (se Wathnes bidrag). Kunnskapsbasert politiarbeid blir ikke mer rasjonelt ved å bare anerkjenne abstrakt kunnskap, teori og statistikk som verdifullt. De nevnte tillitsundersøkelsene indikerer også at et profesjonelt politi bør integrere en bevissthet om prosedural rettferdighet i møte med publikum. Omdømme- og brukerundersøkelser har stor verdi når det gjelder indirekte tilbakemeldinger på politiets arbeid fra offentligheten og brukerne av politiet, men de må suppleres av andre kunnskapsbilder. Motstanden mot kunnskapsstyrt politiarbeid blant ansatte i politiet peker på potensialer for mer fleksible, reflekterte og samarbeidsorienterte politistategier. Men motstanden peker også på at målstyringselementet i kunnskapsstyrt politiarbeid kan hemme verdibaserte dimensjoner ved politiarbeidet. Uansett, refleksjon over egen praksis og kunnskapsledelse, kan virke som kontroll av en til tider svært selvregulert profesjon, med stort rom for skjønnsutøvelse på godt og vondt.

Litteraturreferanser

- Balvig, F. & Holmberg, L. (2004). *Politi og trygghed: forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bradford, B., Jackson, J. & Stanko, E.A. (2009). Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police. *Policing & Society*, 19(1), 20-46.

- Brodeur, J.-P. (2007). *Trust and expertise in policing* (Paper presented in Oslo – November 2007). Hentet fra <http://unjobs.org/authors/paul-brodeur>
- Elvebakk, B. (2009). *Tellekanter*. Hentet fra <http://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Forholdet-forskningssamfunn/Tellekanter/>
- Eriksen, E.O. (2001). *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Eriksen, T.B., Tranøy, K.E. & Fløistad, G. (1985). *Filosofi og vitenskap: fra antikken til vår egen tid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundhus, H.I. (2009). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapspraksiser i politiet*. Oslo: Unipub.
- Gundhus, H.I., Egge, M., Strype, J. & Myhrer, T.-G. (2008). *Modell for forebygging av kriminalitet? Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)* (PHS Forskning 2008: 4). Oslo: Politihøgskolen.
- Hughes, G. (2007). *Politics of crime and community*. New York: Palgrave Macmillan.
- Loader, I. & Mulcahy, A. (2003). *Policing and the Condition of England : Memory, Politics and Culture*. Oxford: University Press.
- Newburn, T. (2002). Community safety and policing. I: Hughes, G., McLaughlin, E. og Muncie, J. (red.). *Crime prevention and community safety: new directions* (s. 102-120). London: SAGE.
- NOU 1981:35. *Politiets rolle i samfunnet* (Delutredning 1). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 1981:35. *Politiets rolle i samfunnet* (Delutredning 1). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2009:12. *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Politidirektoratet (2005). *Politiet i lokalsamfunnet: veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå* (12/2005). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse* (POD-publikasjon: 5). Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Oslo: Politidirektoratet.
- Power, M. (1997). *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

- Roberts, H.V. & Houghs, M.J. (2005). *Understanding public attitudes to criminal justice*. Maidenhead: Open University press.
- Skogan, W.G. (2006). Asymmetri in the impact of encounters with the police. *Policing & Society*, 16(2), 99-126.
- Skolnick, J.H. (1966/1994). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Macmillan College Publishing Company.
- St.meld. nr. 42 (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- TNS Gallup (2009). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008* (Rapport Politiet 2008). Oslo: TNS Gallup.
- Turner, L., Campbell, E., Dale, A. & Graham, R. (2007). *Creating a knowledge-base of public confidence in the Criminal Justice System*. Newcastle: Newcastle University.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Aas, K.F. (2005). *Sentencing in the Age of Information: from Faust to Macintosh*. London: GlassHouse Press Cavendish Publishing.

Tillit og mistillit i politiets kommunikasjon med publikum

Kari Gresvik Rønneberg, Politihøgskolen

Tillit mellom politi og publikum er en forutsetning for at politiet skal kunne utføre sin viktigste oppgave, som er å skape trygghet for borgerne. Og tillit – eventuelt også mistillit – skapes gjennom kommunikasjon, og da først og fremst gjennom språket, vår vanligste kommunikasjonskanal. Det vi gjør mest av når vi kommuniserer, det er å snakke med hverandre. Det er gjennom det vanlige, dagligdage talespråket at vi skaper mening og gjør våre hensikter kjent.

Likevel, til tross for at det er så vanlig, har dagligspråket og måten vi bruker det på sjelden fått den oppmerksomhet det fortjener, verken i undervisning eller i forskning. Hva grunnen kan være til det, er kanskje rett og slett dagligspråkets alminnelighet. Det «alle» kan, er kanskje noe en tar for gitt. Samtidig er talespråket selve forutsetningen for all sosial interaksjon og dermed også for utviklingen av sosiale relasjoner, grupper og institusjoner (Zimmerman & Boden, 1991, s. 3). For språk er handling, og språkhandlinger får konsekvenser. Det gjelder ikke minst for politiet, som har språk som sitt første, kanskje også viktigste hjelpemiddel. Og for den som skal bruke språket som redskap, er det nødvendig å være bevisst hva språket faktisk gjør, hvilke holdninger det uttrykker og hvilke virkninger det vi sier – eller ikke sier – kan få.

Språk er heller ikke et hjelpemiddel som politiet kan velge å bruke eller ikke. Politiet er pålagt av loven å bruke språk i sitt publikumsrettede arbeid. Mens en hovedmålsetting for politiet er å «bidra til økt trygghet i samfunnet», i følge Stortingsmelding nr. 42 (2004–2005, s. 56), skal målet nås ved «forebyggende, håndhevende og hjelpende» arbeid, for «å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig», alt sitater fra politilovens

§ 1. Lovens § 6 presiserer videre at arbeidet skal foregå gjennom «opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak». politiinstruksens § 3-1 presiserer ytterligere at i første omgang skal politiet arbeide «gjennom råd, opplysning og tilrettevisning». Med andre ord, gjennom språk og språklige virkemidler.

Nyere politiforskning viser også at det er sammenheng mellom publikums generelle tilfredshet med sitt politi, og den erfaringen den enkelte samfunnsborger har fra direkte møter med den enkelte polititjenestemann og polititjenestekvinne (Hinds, 2008; Rosenbaum, Schuck, Costello, Hawkins & Ring, 2005; Skogan, 2005, 2006; Tyler, 1990; Tyler & Huo, 2002). Slike møter vil i all hovedsak foregå gjennom verbal kommunikasjon. Det omfatter alt fra ordvalg, stil og setningsstruktur til stemmebruk, tonelag og meningsbærende pauser.

Før jeg går videre kan det være på sin plass å avklare hva som egentlig menes med 'å kommunisere'. Noen tror at ved å sende ut et budskap, har en også kommunisert. Men for at et budskap skal føre til kommunikasjon, må det også oppfattes og forstås av en adressat. Kommunikasjon er nemlig samhandling, som all annen sosial interaksjon. Når vi kommuniserer går vi inn i en samarbeidsprosess, der det tosidige målet er å forstå og gjøre seg forstått. Selve ordet kommunikasjon uttrykker denne gjensidigheten. Ordet stammer fra det latinske *communicare*, som betyr «å gjøre noe felles» (Svennevig, 2009).

Vilje til samarbeid er altså det som gjør kommunikasjon mulig. Dermed er det også sammenheng mellom vellykket kommunikasjon og tillit. I motsatt fall, hvis en mistror hverandre, vil kommunikasjonen ha vanskelig for å lykkes. I beste fall kan resultatet bli forvirring eller misforståelser, i verste fall kan interaksjonen bryte sammen og gå over i konfrontasjon. Det kan igjen skyldes manglende tillit i utgangspunktet, og dermed også manglende vilje til å gå inn i det som faktisk er en forhandlingsprosess om en felles mening som begge kan akseptere.

Gjensidig tillit blir dermed selve betingelsen for at kommunikasjon skal være mulig, og for at den skal kunne fungere som det redskapet politiet faktisk er

pålagt å bruke. Men tillit mellom publikum og politi er også viktig i et større perspektiv, fordi det danner grunnlaget for befolkningens tillit til politiet som etat, noe som igjen er en forutsetning for at folk er villige til å følge loven og rette seg etter politiets råd og instruksjoner. Det er også i tillit til politiet at borgerne selv tar initiativ til å melde fra om lovbrudd og mistenkelige hendelser, og til å stå frem som vitner. Et grunnprinsipp for norsk politi er jo også at det skal virke i samspill med publikum. Som Stortingsmelding nr. 42 (2004–2005, s. 9) formulerer det: «Publikum er politiets viktigste ressurs, og samspill med publikum bør være en hovedstrategi.»

Det å ha makt, som politiet jo har, er ikke det samme som å ha autoritet. Makt gir bare autoritet så lenge den blir anerkjent og respektert. Det gjelder også for politiet. Som forskerne Marit Egge, Jay Ganapathy og Siv Runhovde sier i rapporten *Hvitt eller bredt? Rekruttering av minoriteter til Politihøgskolen*: «Tillit fra befolkningen er noe politiet må fortjene, ikke noe de kan forlange» (Egge, Ganapathy & Rundhovde, 2008, s. 84). Samtidig er folks tillit til politiet selve betingelsen for at de frivillig går med på å underordne seg og følge politiets råd og pålegg. Og frivillig underordning skjer først og fremst gjennom politiets vilje og evne til å bruke språk, til å informere, forklare, lytte, argumentere og forhandle seg frem til enighet og aksept.

Dermed går det også an å beskrive politiets språklige virkemidler som gode, heldige eller vellykkete, alt ettersom kommunikasjonen faktisk *virker* slik den skal i henhold til loven – altså forebyggende, håndhevende og hjelpende. I motsatt fall – dersom språket skaper misforståelser, misnøye eller konfrontasjon – vil politiets språkbruk på tilsvarende måte kunne beskrives som uheldig, lite hjelpsom eller mislykket, målt etter i hvilken grad ord og handlinger *ikke* bidrar til å forebygge eller løse de problemer som måtte melde seg. I enkelte tilfelle kan politiets lite heldige språkbruk faktisk risikere å bli den faktor som skjerper situasjonen, slik at det blir nødvendig å ta såkalte «sterkere midler» i bruk.

God kommunikasjon med publikum kan dermed også defineres som en investering i gode relasjoner, ved at det bygger tillit og skaper vilje til samarbeid.

Det vil igjen gi positive ringvirkninger som politiet kan høste fordeler av på et senere tidspunkt. I motsatt fall, dersom kommunikasjonen med publikum skurrer eller skjærer seg, kan dette føre til en mistro som på et senere tidspunkt kan hindre ethvert nytt forsøk på dialog.

Nyere forskning tyder også på at det er negative erfaringer som får størst konsekvenser for publikums holdninger til politiet (Skogan, 2006), og at det er særlig der publikum selv tar kontakt at negative erfaringer gjør størst inntrykk (Rosenbaum et al., 2005). For tillit kan også defineres som «troen på at politiet kan hjelpe i en gitt situasjon», igjen i følge forfatterne av *Hvitt eller bredt?* (Egge et al., 2008, s. 45). Når en tar kontakt med politiet, gjør en det i forventningen om å få hjelp. Hvis den forventede hjelp blir avslått, blir skuffelsen desto større. Hvis avvísningen i tillegg skjer i en form som oppfattes som støtende, kan dette resultere i mistillit til politiet i sin alminnelighet.

I vanlige møter mellom politi og publikum vil tillit eller mistillit først og fremst være knyttet til den ulike maktfordelingen mellom partene, noe som gir politiet både muligheter og utfordringer. I møtet med publikum i det politiet kaller «på gata», vil denne muligheten til makt først og fremst signaliseres gjennom synlige virkemidler som patruljebil, uniform og politiets spesielle måte å føre seg på. Samtidig fremheves politiets fredelige side ved at i vanlig patruljetjeneste er de alltid ubevæpnet. Politiets verbale kommunikasjon overfor publikum skjer likevel først og fremst i et maktperspektiv, gjennom det Liv Finstad har kalt «å skape orden gjennom ord» (Finstad, 2000, s. 175).

At uniform og kroppsspråk kan gi viktige signaler, kan illustreres av en opplevelse jeg selv har hatt, observert fra baksetet av en politibil på patrulje en julinatt på Hvaler. I ett-tiden om natten hadde det oppstått bråk på et utested, og politiet ble tilkalt. Mitt første inntrykk da vi kom til stedet var av hundrevis av opphissede ungdommer, sikkert ikke edru heller, som strømmet mot bilen da vi kjørte inn på plassen foran restauranten. Alle var oppkavet, alle ropte og skrek. De to unge politimennene gikk ut av bilen, rådet meg til å bli sittende, og gjerne låse bildørene. Så gikk de med faste skritt mot inngangen, omkranset av høyrøstede, gestikulerende ungdommer.

Etter hvert forsvant de to fullstendig i mylderet. De var lenge ute av syne, og jeg var faktisk bekymret for hva som kunne skje. Til slutt kom de tilbake, først den ene, så den andre. På mitt spørsmål om hva som hadde skjedd, beskrev de det slik:

- Det var en litt overivrig dørvakt som hadde slått ned en av gjestene. Det hadde de andre gjestene tatt ille opp, vekten var blitt redd og stemningen var blitt truende.
- Hva gjorde dere, da? spurte jeg.
- Vi sørget for at begge parter fikk kommet til orde og gitt hver sin versjon. Etter hvert fikk vi snakket dem til rette. Nå er det ro der inne igjen.
- Var dere ikke redde, spurte jeg, det var jo bare dere to!
- Det gjelder å være rolig og bestemt, og la alle få snakke ut. Da pleier det å gå bra.

Episoden er et godt eksempel på en mangesidig kommunikasjonssituasjon, der språk og språkbruk bare er en del av et større bilde. For den som skal studere politiets språkbruk og virkninger, kan denne kompleksiteten by på et problem. Hva er det egentlig som forårsaker hva? I tillegg til at både ord, stemme og tonelag kan tolkes på ulike måter, har vi også den ikke-verbale kommunikasjonen som ligger i blick, ansiktsuttrykk, kroppsspråk, kjønn, hudfarge, alder og klær. Med andre ord, i vanlige møter ansikt til ansikt er språket bare ett av flere meningsbærende elementer som både kan svekke og forsterke hverandre.

For min egen del var det selve språket som interesserte meg mest, og derfor ble det emnet for mitt doktorgradsprosjekt (Rønneberg, 2009). Det skyldes ikke minst at politispråket overfor publikum lenge har vært et underkjent studieobjekt, både i norsk og internasjonal forskning. Unntakene er spesielle situasjoner som oppringninger til nødtelefon, avhør, og språket i rettsforhandlinger. Det jeg selv ønsket å vite mer om, var hva politiet faktisk *gjør* når de snakker med publikum, og hvordan denne språkbruken kan påvirke samtalens utvikling og politiets relasjoner til sitt publikum.

Til mitt doktorgradsprosjekt falt valget på lydopptak av telefonsamtaler, nærmere bestemt inngående samtaler til publikumsvakten ved Sentrum politistasjon i Oslo. I forskningssammenheng har telefonsamtaler mange fordeler. I telefonen er det bare språket og stemmen som bærer mening. Gjennom telefon er det også mulig å foreta lydopptak uten at forskeren er fysisk og synlig tilstede, noe som kan bli et forstyrrende element. Gjennom telefon er det også mulig å informere deltakerne om at lydopptak vil bli foretatt, noe som norsk lov setter som betingelse for å utføre denne typen forskning.

Etter at de nødvendige tillatelsene var innhentet ble opptakene gjort i to omganger, høsten og vinteren 2002–2003.

Samtalematerialet består av rundt 1500 lydopptak, hvorav vel 900 var samtaler mellom Vakta og publikum, og altså relevante for meg. Disse har jeg kategorisert i tre undergrupper. Den klart største kategorien, vel 700 samtaler, har jeg kalt rutinesamtaler, fordi de stort sett handler om det samme for politiet som svarer, nemlig dagliglivets urovekkende problemer. Det er alt fra tap av bankkort, mobiltelefon, lommebok og veske til biltyveri, innbrudd, inneparkert bil og utgått pass. Fordi disse samtalenes er så like og gjentar seg så ofte, har de også en høy grad av forutsigbarhet, noe som også vil gi en standardisert form. Det kan igjen by på et problem, for det som er rutine for den profesjonelle, er det sjelden eller aldri for den andre, som kanskje ringer politiet for første og eneste gang i sitt liv, om en sak som for den det gjelder vil være både unik og spesiell.

Kategori 2 er en tallmessig langt mindre gruppe, i overkant av hundre samtaler. Fellestrekket er at det samtalen gjelder, støter på institusjonelle hindringer som gjør det vanskelig eller umulig for politiet å gi et positivt svar, om de aldri så gjerne ville. Det kan gjelde hensynet til personvernet, manglende ressurser, interne prioriteringer, eller rett og slett at saken som det ringes om, egentlig ikke er en sak for politiet. Slike henvendelser innebærer også en relativt høy grad av forutsigbarhet, for her må politiet være forberedt på å gi avslag, noe som gjør det mulig å planlegge en språklig strategi.

Den tredje og minste gruppen på rundt 50 oppringninger har jeg kalt «problem-samtaler» fordi de er så vanskelige å kategorisere, både pga. form og innhold. Kanskje skyldes det at innringeren er beruset eller i mental ubalanse, kanskje har han eller hun en annen logikk enn politiet som svarer. Uansett vil slike samtaler være preget av en høy grad av uforutsigbarhet, både når det gjelder forløp og resultat.

Så må jeg legge til at jeg har valgt å kalle innringerne for «kunder», for å understreke at politiet også er en serviceinstitusjon. Samme aspekt gjenfinner vi i uttrykkene «polititjenestemann» og «polititjenestekvinne», og i Stortingsmelding 42 (2004–2005, s. 35), som beskriver: «politiets viktige funksjon som samfunnets alminnelige hjelpe- og serviceorgan».

Tilbake til selve undersøkelsen. Fra det store korpuset på 900 samtaler har jeg gjort et representativt utvalg på til sammen 190 samtaler – hele eller i utdrag – fra hver av de tre kategoriene. Disse har jeg transkribert, altså overført til skrift, i følge internasjonale konvensjoner der lydbildet gjengis mest mulig korrekt, inkludert pauselengder og overlappende tale, skurring i stemmen, rask og langsom tale, sterk og svak stemme, samt skifte i tonelag og stemmeleie. Metodikken kalles språkanalyse – på engelsk, Conversation Analysis eller CA – som tar utgangspunkt i lydopptak av naturlig forekommende samtaler, noe som også gjør at alle funn og hypoteser kan etterprøves og diskuteres på nytt.

Jeg har gått inn i materialet med fem forskjellige utgangspunkt. Første kapittel er en studie av samtalenes åpningssekvens, som har en «dørvaktfunksjon» inn i den videre samtalen. I neste kapittel følger en oversikt over politiets vanligste språklige virkemidler. Mens et uformelt dagligspråk, høflighet og uttrykk for empati skaper kontakt, kan politifaglige uttrykk som ikke forklares skape forvirring og avstand. Vi ser også at humor og latter kan være et tveegget sverd som bør brukes med stor forsiktighet.

Tredje kapittel fokuserer på samtalens form og dominansmønstre, og hvordan disse kan hindre kunden i å komme til orde og bli hørt med sitt egentlige bud-

skap. Fjerde kapittel handler om avslag, og hvordan avvisningens utforming kan forebygge og dempe en forventet negativ reaksjon, men også bidra til misstemning og konflikt. Siste kapittel fokuserer på samtaler der kommunikasjonen enten skurrer, går i stå eller mislykkes totalt.

Et første trekk som går igjen gjennom hele materialet er hvordan politiet bruker språklige virkemidler til å nedtone sin reelle makt. Et gjennomgående trekk er den konsekvente bruk av uformelt dagligspråk og en direkte, kontaktskapende form, noe som skaper et inntrykk av at partene møtes på lik fot. Det merkes allerede i åpningssekvensen, som i dette eksemplet:

(17) (0627023)

1 P: 'Vakta 'Sentrum poli'tistasjon,

2 K: (.) Hei.

3 Jeg eh::: jeg 'ringte til 'Manglerud og så ble jeg 'satt over til 'deg,

4 P: Ja,

5 det 'er ingen 'der.

6 [()

7 K: [det er ingen heh heh,

8 P: 'nei 'da kommer du 'hit.

9 K: Ja.

10 P: Ja.

11 K: (0.2) Eh::: jeg 'har et pro'blem med en::: 'eks-kjæreste,

12 P: Jaha,

Skriftkodene trenger en forklaring. I vanlig samtale er pauser sjelden lenger enn 0.2 eller 0.3 sekund. Pauser utover dette tyder på at noe er uvanlig, særlig pauser utover ett sekund. Uttrukne lyder angis med kolon, og hvert tegn betegner et tiendedels sekund. Parentes betyr at det som sies er utydelig, og klammer rundt deler av setningen betyr overlappende tale. Komma på slutten av en ytring betyr stigende intonasjon, punktum at den faller.

Et tydelig og gjennomgående trekk er politiets utstrakte bruk av høflighetsstrategier. Høflighet er knyttet til en sosial mekanisme som kalles preferanse, som viser seg i at ytringer som kan forventes å bli negativt oppfattet av andre, vil bli utformet på en hensynsfull måte som viser respekt og omtanke for den

andres selvbilde og behov for handlingsfrihet. Slik ser vi at politiet bruker høflighetsmekanismer som en fast strategi ved henstillinger, for å dempe virkningen av et forventet uønsket budskap. Som i disse eksemplene:

(181) (0626059)

30 P: (0.5)'Nei.

31 (0.9) 'Men som 'sagt jeg 'ha:r (.) for'klart på en 'måte 'hvordan du må
for'holde deg

(165) (K08samt2)

50 P: (0.4) 'akku'rat.

51 (0.6) 'mhm,

52 (0.6) du må 'nesten da 'komme 'innom en poli'tistasjon,

(219) (0108069)

59 P: ja da,

60 jamen > det det < det::: (.) det::: sånn eh ru'tine vi har her,

Det vi ser her, er bruken av såkalte dempere, på engelsk «hedges». De viser seg typisk ved pauser som er litt lengre enn vanlig, nøling, uttrukne lyder, gjentakelser og uttrykk som «nesten», «kanskje», «sånn» og «på en måte». Demperne skaper omtrentlighet, som om den andre har et valg. Det som egentlig er henstillinger og pålegg får en mindre påtrengende form, noe som også gjør dem mindre truende. Med demperne borte, blir ytringen annerledes direkte:

(181) P: Som 'sagt jeg 'har for'klart 'hvordan du må for'holde deg.

(165) P: (0.4) Du 'må 'komme 'innom en poli'tistasjon.

(219) P: ja, det er en rutine vi har her.

I et annet eksempel, som gjelder en feilparkert bil som eieren blir bedt om å flytte, bruker Vakta igjen høflighetsstrategier til å modifisere det som egentlig

er en formell henstilling fra politiet til en form som åpner for valg. Dermed bevarer den andre sin handlingsfrihet, iallfall i noen grad, og pålegget blir mindre av en trussel:

(65) (0526053)

- 36 P: (0.7) Det:::: 'ringer en 'nabo her skjønner du::,
37 som 'sier du har 'parkert på 'plassen::
38 (0.8) plassen 'hans,
39 (0.6) så: [eh
40 K: [eh
41 P: tenkte å 'varsle deg førn 'tauern bort!

Den andre gis altså et valg, egentlig mellom to onder: Enten å måtte flytte bilen, eller å få den tauet bort, med alt det innebærer. At pålegget faktisk oppfattes positivt, ser vi av avslutningen:

- 60 P: [så 'slipper du å::: be'tale:::: (0.5)
61 'tauing forn!
62 K: (0.3) ja.
63 (.) 'tusen takk skal du 'ha for [at du
64 P: [det er
65 K: 'ringte,
66 (.) 'kjem[pe 'fint!

Nok et eksempel viser hvordan anvendte høflighetsstrategier kan dempe den forutsigbare skuffelsen av et negativt svar. Som i det følgende eksemplet, svar på spørsmålet om en mistet mobiltelefon er innlevert til politiet:

(31) (0217037)

- 1 P: nei be'klager,
2 (0.3) den [(er ikke)
3 K: [()
4 P: 'ikke 'fått inn,
5 'men eh,
6 'prøv litt 'seinere,
7 for 'det::: 'pleier å::::::::::
8 K: [()
9 P: ['komme litt,

10 'komme inn:: noen dager 'etterpå,
11 for å si det sånn,

Det Vakta gjør her, er å overlevere en dårlig nyhet, nemlig at den tapte gjenstanden ikke er levert inn. Egentlig kunne han bare ha svart: «Nei, den har vi ikke fått inn». Av utformingen ser vi at det han gjør, er å dempe virkningen av avslaget så godt han kan. Først ved en innledende beklagelse, og deretter, som en oppfølging av det negative svaret, en oppmuntrende oppfordring om ikke å gi opp, så en påfølgende forklaring om hvorfor det enda er håp. Samtidig viser nøylingen i stemmen og et modifierende «for å si det sånn» at selv om det fortsatt er grunn til å håpe, er det likevel usikkert om det går bra, så man må ikke spenne forventningen for høyt.

Bruk av høflighetsmekanismer er altså en viktig strategi som også utjevner den faktiske maktforskjellen mellom Vakta og innringer. Henstillinger formuleres som personlige råd og vurderinger, ikke som autoritative påbud. Det minsker avstanden mellom det profesjonelle og saklige på den ene siden, og det personlige og private på den andre. Høflighet signaliserer dessuten vilje til å ta hensyn til den andres følelser, og anerkjennelse og respekt for den andres situasjon. Det skaper en dimensjon av solidaritet og gjensidig forpliktelse, noe som igjen øker sjansen for at den andre vil svare i samme tone. Høflighet og utvist respekt blir dermed en viktig forebyggende strategi.

Til dem som nå sier til seg selv: «Så viktig kan det da ikke være med høflighet», skal jeg vise et annet eksempel som viser hva virkningen faktisk kan bli, dersom høflighetsfrasene droppes og Vakta velger å gi sitt negative budskap rett frem og i rene ord:

Hva saken gjelder, er følgende: En ung kvinne ringer på vegne av en venninne som kvelden før har blitt frastjålet «alt ho eier og har» som damen sier, nemlig veske, lommebok, bankkort og mobiltelefon. Tyveriet er anmeldt, men nå ringer de om noe annet, fordi de har et tips. Det er nemlig slik at når de ringer nummeret til den stjalne telefonen, så svarer noen i den andre enden. Med andre ord,

det må kunne gå an å finne ut hvem de er, de har jo, som hun sier, «minibankkortet og alt sammen!».

Vaktas respons, når den omsider kommer, er avvisende og direkte: «Nei, det er umulig for oss å finne ut hvem det er». Noe kunden har vanskelig for å akseptere. Det gjør at samtalen forlenges gjennom mange utvidete sekvenser. «Ja, *noe* må det jo være en kan gjøre!» sier hun til slutt. Til det svarer Vakta, nokså ironisk: «Ja, hvis du har noe forslag, så gjerne det». Men kunden oppgir ikke sin tro på politiet, og insisterer: «Det må da være en måte å gjøre det på?» Vakta gir igjen et ironisk svar: «Det hjelper vel ikke så mye. De sier vel neppe hvem de er og hvor de er henne». Nå blir kunden provosert til å ta igjen: «Og mer klarer ikke dere å finni ut?». Det gir følgende svar:

(199) (0302015)

129 P: nei ikkje !såne saker hadde det 'vært en 'drapssak så så

130 kanskje vi måtte ha sott oss [ned og

131 K: [*ja jeg:

132 (0.6)

133 .h ja *jeg ['skjønner at det

134 P: [det)

135 K: 'kanskje ikke er 'så (.) 'stor eh ['sak,

136 P: [()

137 har sikkert stjålet !tusen tele'foner i natt for >at altså det

138 er< det:: e:r be'grenset >hva 'vi kan gjøre med< 'det,

139 (1.3)

140 K: < mja::[: >

Her får kunden altså høre i rene ord hva politiet mener om saken. Ikke bare tilhører saken kategorien «sanne saker», med emfatisk trykk på «sanne», den er også bare en av «tusen telefoner som er stjålet samme natt» – med andre ord, en ren ubetydelighet. Samtidig antyder han jo også at det faktisk *ville* være mulig å oppspore en stjålet mobiltelefon, hvis politiet hadde vurdert saken som viktig

nok – en drapssak, for eksempel. Da hadde politiet «kanskje ha måttet satt seg ned», og prøvd å gjøre noe.

Ved samtalens slutt finner vi kunden som den tapende part, både når det gjelder tap av ansikt, og i forsøket på å hjelpe venninnen til å få tilbake sine stjålne verdisaker. Samtidig er det også sannsynlig at hun sitter igjen med et inntrykk av et politi som verken har vilje eller evne til å hjelpe den som er frastyålet «alt ho eier og har», slik venninnen opplever situasjonen. Det eneste rådet hun får er, ordrett, å føre det på «kontoen for svinn». Det styrker vel heller ikke tilliten til et handlekraftig politi.

Dette er heldigvis et avvikende eksempel. For ellers er høflighet og hensynsfullhet et vanlig trekk, særlig i de typiske rutinesamtalene som utgjør den største delen av materialet. Da jeg undersøkte denne typen samtaler nøyere, fant jeg faktisk ikke et eneste avslag som ikke var innpakket i høflighetsmarkeringer, på en eller annen måte.

Det som derimot overrasket ettersom unntakene fra høflighetsregelen etter hvert dukket opp, var at det var innenfor en annen kategori at jeg fant dem, nemlig begrensningssamtalene. Dette er de samtalene der institusjonelle begrensninger legger et hinder for et positivt svar, som taushetsplikt, interne prioriteringer eller mangel på ressurser. En nøyere gjennomgang av 32 avslag av slike henvendelser viste at i hele 24 av dem ble avslaget gitt direkte, uten noen form for høflighetsmarkering. I åtte av samtalene ble det heller ikke gitt noen forklaring av *hvorfor* forespørselen ble avslått, og i bare fire fant jeg uttrykk som «beklager» og «dessverre». En nærmere gjennomgang av hele kategorien bekreftet samme tendens. Her er et eksempel, fra en samtale der en kvinne spør om informasjon om sin mann, som hun vet befinner seg hos politiet:

(201) (0630046)

48 P: poli'tiet har 'snakka med 'han i'dag ja.

49 K: (0.4)[ja,

50 hva ['er hva 'gjelder det?

- 51 P: [han 'er hos poli'tiet 'ennå!
52 K: (0.3) 'hvorfor?
53 (0.7)
54 P: 'det 'kan jegke 'si!

Vaktas direkte avvisning i linje 54 skiller seg ellers tydelig fra den normalt vennlige tonen i samtalen for øvrig. Det må bety at det direkte avslaget forårsakes av spørsmålet, noe som også den litt lange pausen i linje 53 kan tyde på. Noe i spørsmålet får altså Vakta til å reagere med en atypisk mangel på høflighetsmekanismer.

I ett samtaleeksempel kan vi imidlertid konstatere at Vaktas tone er avvisende fra første stund. Hva det skyldes, vites ikke. Det fremgår likevel av samtalen at den som ringer, har snakket med samme politimann tidligere på kvelden. Det er en samtale som jeg også har opptak av, som gjelder en slektning av den som ringer, og som befinner seg hos politiet, uvisst av hvilken grunn. I den første samtalen er Vakta normalt imøtekommende, og det blir avtalt at slektningen skal sendes hjem av politiet med drosje. Men i neste samtale har noe åpenbart skjedd. Når kunden referer til avtalen om hjemsendelse, får han følgende svar:

(203) (0302006)

- 7 P: ja ja det 'ble noen for'andringer 'der tror jeg.
8 K: (0.3) eh 'ja det 'ble det 'ja.
9 P: (0.4) Ja.
10 (1.5)
11 P: Ja.

Noe har tydeligvis skjedd, «noen forandringer», men det gis ingen forklaring. Her kunne kanskje ventes et «hvorfor?» fra kunden. I stedet kommer en gjentakelse: «det ble det ja.»(linje 8). En slik gjentakelse, med en avsluttende partikkel («ja») og med fallende tonefall, signaliserer at informasjonen er mottatt, og at den er akseptert. Gjentakelser som bekrefter mottatt informasjon blir særlig brukt som respons når informasjonen er uventet (Svennevig, 2004, s. 504).

Men gjentakelsen kan også være en anmodning om forklaring. Noe som tyder på det, er den lange pausen på halvannet sekund i linje 10, etter Vaktas korte «Ja.» Kunden lar pausen forløpe, som om han avventer informasjon. Det får han ikke, bare nok et «ja.», igjen med fallende tonefall (linje 11). Med andre ord, pausen kan også leses som en mulig markering av makt, som et såkalt «høy-status» avslag. Den som har makt, trenger ikke å gi noen forklaring (Gibbons, 2003, s. 88). Litt lenger ute i samtalen kommer så kunden med et forslag:

(203) (0302006)

- 51 K: Ja men hvis ikkje de 'kjører ham hit så 'må jeg jo komme å hente ham da vet du.
52 men han 'kan jo ikkje bare ligge på en 'glattcelle,
53 når han kan 'overnatte hos 'meg?
54 P: (0.4) 'Nei,
55 'det er det 'vi som be'stemmer.
56 (3.4)
57 K: Det er 'de som bestemmer 'det ja.
58 P: (0.3) 'Det er det poli'tiet som bestemmer ja,

Det bemerkelsesverdige i dette utsnittet er først og fremst den lange pausen på nærmere tre og et halvt sekund i linje 56, som følge av avvisningen i linje 55. Som nevnt, kan en gjentakelse etter en lengre pause signalisere at informasjonen er uventet, at den er mottatt og at den er akseptert. Om dette er en frivillig aksept, kan en imidlertid lure på. Samtidig ser vi at noe skjer i Vaktas svar. I linje 55 har han snakket om politiet som «vi» og altså inkludert seg selv. I linje 58 går han over til å si at «det er politiet som bestemmer», noe som skaper avstand og understreker det formelle i situasjonen. Implikasjonen er at her gjelder det en politisak, og følgelig noe som kunden ikke har noe med. Jeg kan tilføye at denne etter hvert svært konfliktfylte samtalen til slutt ender med at forbindelsen blir brutt, antakelig ved at kunden legger på røret.

Hva kan så forklare at det nettopp er i *denne* kategorien samtaler, der behovet for hjelp eller informasjon kan være spesielt viktig for den som ringer, at vi finner

unntakelsene fra den ellers gjennomgående bruken av høflighetsmekanismer som kunne ha avdempet effekten av dårlig nytt? I samtalen over er det nettopp *fraværet* av høflighetsmarkeringer som er et påfallende trekk. Her mangler det både dempere, omskrivninger, beklagelser og uttrykk for empati, og, det mest bemerkelsesverdige, forklaringer er totalt utelatt.

Ved sammenlikning med andre eksempler på slike direkte avvísninger ser fellesnevneren ut til å være at visse typer spørsmål, eller visse typer argumentasjon, synes å oppfattes av Vakta som upassende, utilbørlige eller provoserende. Resultatet blir at den andre ikke lenger synes berettiget til samme høflige behandling som publikum ellers blir til del. I stedet går den andre over til å behandles som en motpart som ikke lenger har krav på politiets tillit og respekt, og dermed heller ikke et høflig svar.

Denne samtalen er et klart eksempel på hvordan det asymmetriske forholdet mellom publikum og politi, både når det gjelder makt og tilgang på kunnskap, kan gi seg uttrykk i en språkbruk som resulterer i konflikt. Ingen vil nekte for at politiet har full rett til å holde tilbake informasjon overfor publikum, men en kan likevel undres over at det gjøres på en så konfronterende måte, som om den andre skulle være en potensiell motstander.

Samtidig er det sannsynlig at mange av de institusjonelle begrensningene som ligger til grunn for et avslag er forhold som kunden verken kjenner til eller er oppmerksom på. Blant vanlige samfunnsborgere som av ulike grunner ringer politiet er det neppe mange som på forhånd har kjennskap til reglene for personvern og taushetsplikt. En utilsiktet konsekvens kan bli at publikum som søker hjelp, kan oppleve å bli avvist på en ydmykende måte, og også uten å få vite grunnen til at det skjer.

Det jeg håper å ha vist gjennom eksempler som disse, er at med samtaleanalyse som metode er det mulig å vise ikke bare *hvordan* språket faktisk blir brukt, men også hva konsekvensene kan bli av de språklige valg som tas, og om samtalen ender i aksept eller misnøye og konfrontasjon. Fordi samtalematerialet mitt er så

stort, er det også mulig å trekke noen konklusjoner, som at i enkelte situasjoner kan språklig form være vel så viktig som innhold. Det viser seg særlig i analysen av avslag, hvor utformingen av avslaget synes å være viktigere for hvordan det blir oppfattet, enn selve det faktum at avslag blir gitt. Nok en konklusjon er at misstemning og konflikt ikke bare kan utløses av hva som faktisk *sies* i den enkelte situasjon, men like mye av det som *ikke* blir sagt. En kilde til problemer kan nettopp ligge i fraværet av forventet respons, i form av manglende svar på spørsmål, ved at åpenbar forvirring ikke blir oppklart og ved at forklaringer ikke gis.

At form kan være like viktig som innhold, stemmer også med funn som ble gjort i *Politidirektoratets publikumsundersøkelse 2006*. Mens nærmere 80 % av dem som selv hadde tatt kontakt med politiet var fornøyd med måten de ble mottatt på, fremgikk det også klart at de viktigste årsakene til misnøye blant de resterende 20 % var direkte knyttet til negative opplevelser i den personlige relasjonen med politiet, dvs. å ikke bli tatt på alvor, vist respekt eller forståelse for egen situasjon. Noe av det samme kan delvis leses av *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*, der en viktig årsak til manglende tilfredshet med politiet ved akutt behov for hjelp, var at politiet ikke tok saken alvorlig nok. Å bli tatt på alvor og vist respekt er dermed helt sentralt for hvordan brukerne opplever møtet med politiet, et inntrykk som i følge mine analyser først og fremst formidles gjennom språklig kommunikasjon.

Til slutt vil jeg minne om at denne undersøkelsen som jeg her har presentert utdrag av, er gjort av språklige møter mellom politi og publikum i en målrettet, serviceorientert situasjon, nemlig politiets publikumsvakt. Det er all grunn til å tro at i andre omgivelser og i mer ansente situasjoner, som når politiet er på oppdrag ute i den såkalte «gata», vil språkbruken kunne bli annerledes «action»-orientert og direkte. Da kan en heller ikke se bort fra at politiets språk kan bli en medvirkende faktor både til konfrontasjon og opptrapping mot konflikt.

Litteraturreferanser

- Egge, M., Ganapathy, J. & Runhovde, S. (2008). *Hvitt eller Bredt? Rekruttering av minoritetsstudenter til Politibøgskolen* (PHS Forskning 2008: 2). Oslo: PHS.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Gibbons, J. (2003). *Forensic Linguistics. An introduction to language in the justice system*. United Kingdom: Blackwell Publishing.
- Hinds, L. (2009). Public satisfaction with police: the influence of general attitudes and police-citizen encounters. *International Journal of Police Science & Management*, 11(1), 54-65.
- Politidirektoratets Publikumsundersøkelse 2006* (Rapport utført av AGENDA Utredning & Utvikling). Oslo: VINSAND A/S.
- Politiinstruksen**. *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (1990 utg.). Oslo: Det Kongelige Justis- og Politidepartement.
- Politi-loven**. *Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet* (2003 utg.). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008* (Rapport utført for Politidirektoratet). Oslo: TNS Gallup.
- Rosenbaum, D. P., Schuck, A. M., Costello, S., Hawkins, D. F. & Ring, M. K. (2005). Attitudes toward the police: The effects of direct and vicarious experience. *Police Quarterly*, 8(3), 343-365.
- Rønneberg, K. G. (2009). *Politisamtaler med publikum. Språkbruk som hemmer eller fremmer god kommunikasjon*. Dr. philos. avhandling, Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Skogan, W.G. (2005). Citizen satisfaction with police encounters. *Police Quarterly*, 8(3), 298-321.
- Skogan, W.G. (2006). Asymmetry in the Impact of Encounters with Police. *Policing and Society*, 16(2), 99-126.
- Stortingsmelding nr. 42** (2004–2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Det Kongelige Justis- og Politidepartement.
- Svennevig, J. (2004). Other-repetition as display of hearing, understanding and emotional stance. *Discourse Studies*, 6(4), 489-517. London: Sage.
- Svennevig, J. (2009). *Språklig samhandling. Innføring i kommunikasjonsteori og diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag/LNU.
- Tyler, T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University.

Tyler, T. R. & Huo, Y. J. (2002). *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation With the Police and Courts*. New York: Russel Sage.

Zimmerman, D. H. & Boden, D. (1991). Structure-in-Action: An Introduction. In D. Boden & D. H. Zimmerman (Eds.), *Talk and Social Structure. Studies in Ethnomethodology and Conversation Analysis* (p. 3-21). Oxford: Polity Press.

Politiets omdømme: Synovates profilundersøkelser 2006–2008

Jon Strype, Politihøgskolen

Innledning

Meningsmålingsinstituttet Synovates profilundersøkelser er årlige utvalgsundersøkelser som kartlegger norske etater og organisasjoners omdømme i befolkningen. Fra media er vi kjent med ett hovedresultat, nemlig politiets rangering blant de øvrige samfunnsinstitusjonene som inngår i undersøkelsen. I dette innlegget vil jeg redegjøre for flere statistiske analyser av Synovates materiale.

Både private og offentlige virksomheter er opptatt av sitt gode navn og rykte. For samfunnsinstitusjoner er et godt navn og rykte, eller omdømme, vesentlig for å ha legitimitet. Synovate sier det slik i innledningen til rapporten om profilundersøkelsen:

«For en samfunnsinstitusjon vil omdømmet påvirke de muligheter institusjonen har til å utøve sin virksomhet, øve sin innflytelse og løse sine samfunnsplagte oppgaver. De subjektive oppfatningene om en etat/organisasjon blir en del av dennes objektive virkelighet, påvirker dens handlingsrom, og gir et bilde av etatens/organisasjonens sterke og svake sider i befolkningens øyne». (Synovate, 2007, s. 2).

Som vi ser, defineres omdømme i denne sammenhengen som subjektive oppfatninger om etater og institusjoner, noe som er i tråd med en rekke anvendelser av begrepet, se f.eks. Fombruns (1996) 'perceptual representation'. Barnett, Jermier og Lafferty (2006) inkluderer også et evaluerende eller vurderende element («judgment») i definisjonen. Disse vurderingene kan ha sin rot i det bildet virksomheter ønsker å gi av seg selv («image»), men er også påvirket av virksomhetens handlinger, dvs. både suksesser og feilgrep, såkalte «triggering events» (Barnett, Jermier & Lafferty, 2006, s. 34).

Synovates profilundersøkelse

Synovates profilundersøkelse gjennomføres på forsommeren hvert år. Det betyr at årets tall ikke foreligger i skrivende stund. Av den grunn presenteres bare analyser av undersøkelser fram til 2008. Analyser som også omfatter data fra 2009 vil bli presentert i en senere rapport.

Det som måles er omdømmet til ca. 80 statlige institusjoner. Noen kommer til, og noen bortfaller, fra år til år. Institusjonene som måles omfatter statsmakertene, departementene, direktorater, tilsyn, råd og ombud, utdanningsinstitusjonene, samt en samlekategori kalt «andre etater og institusjoner», herunder institusjoner som Statsbygg, Meteorologisk institutt og altså politiet.

Rekrutteringen til profilundersøkelsen skjer ved at et representativt utvalg av befolkningen over 15 år rekrutteres pr. telefon. Disse får velge mellom å fylle ut spørreskjemaet på papir eller på nett. Det er om lag 1000 respondenter hvert år. Datamaterialet er vektet med hensyn til kjønn, alder og geografisk representasjon for å utjevne skjevheter i utvalget.

For hver etat/organisasjon blir respondentene bedt om å gi sin vurdering av totalinntrykket, samt fire såkalte nøkkelfaktorer. Disse nøkkelfaktorene er med hensikt holdt på et nokså overordnet nivå for at de skal være relevante for alle etatene. Nøkkelfaktorene er:

- *Inntrykk av etatens samfunnsansvar*, dvs. inntrykk av evnen og viljen til å oppføre rettferdig og ansvarsfullt og å bidra til fellesskapet.
- *Inntrykk av effektivitet og økonomisk styring*, dvs. inntrykk av evnen til å løse sine pålagte oppgaver, til å holde produksjonen av tjenester innenfor de budsjetterte rammer og levere sine tjenester innen rimelig tid.
- *Inntrykk av åpenhet og informasjon*, dvs. inntrykk av hvor lett det er å få innsyn i etatens arbeid og hvordan etatens informasjon utad oppleves.
- *Oppfatning av kompetanse og fagkunnskap*, dvs. oppfatning om etatens faglige nivå og i hvilken grad etaten har nødvendig kompetanse for å kunne drive sin virksomhet på en god måte.

Respondentene svarer på en fem-punkts skala med følgende svarkategorier:

- 1 = Meget godt inntrykk
- 2 = Ganske godt inntrykk
- 3 = Verken godt eller dårlig inntrykk
- 4 = Litt dårlig inntrykk
- 5 = Meget dårlig inntrykk

I tillegg er det mulig å krysse av alternativet «Helt umulig å svare».

I rapporten fra profilundersøkelsen er svarkategori 1 og 2 slått sammen, og likeledes 4 og 5. Organisasjonene er rangert etter hvor stor andel som har svart at de har et meget godt eller ganske godt inntrykk (altså kategori 1 eller 2).

Rangering av institusjonene – noen tilnærminger

Profilanalysens tilnærming. I Synovates rapport legges altså hovedvekten på å gjengi hvor stor prosentandel av respondentene som har svart at de har et godt inntrykk av etatene/institusjonene. Rangeringen av etater/institusjoner baseres på dette. Følgelig vil den etaten/institusjonen som flest har et ganske godt eller meget godt inntrykk av, rangeres høyest. Det kan, som jeg viser i det følgende, være alternative tilnærminger til å beskrive omdømmet ut fra materialet.

Fravær av dårlig omdømme. Det kan også være meningsfullt å rangere institusjonene etter hvor stor andel av respondentene som *ikke* har et negativt inntrykk. Dette vil imidlertid ikke være et vrengebilde av den første tilnærmingen. Selv om antallet i den ene enden av skalaen holdes konstant (f.eks. 25 prosent med et godt inntrykk), vil andelen med et dårlig inntrykk kunne variere mellom 0 prosent og 75 prosent, avhengig av hvor mange som har svart «Verken godt eller dårlig inntrykk» og «Helt umulig å svare».

Omdømme-»regnskap». En tredje tilnærming er å beskrive befolkningens inntrykk som differansen mellom andelen som har svart «Godt inntrykk» og andelen som har svart «Dårlig inntrykk». Hvis det er flere som har et godt inntrykk enn et dårlig inntrykk, får «regnskapet» positivt resultat, og vice versa. En rangering på dette grunnlaget vil med andre ord innebære en justering som tar hensyn til den andelen av befolkningen som har et negativt inntrykk. I likhet med de ovenstående tilnærmingene er det heller ikke her noe fokus på dem som velger å bruke midtkategorien på skalaen.

Gjennomsnittlig inntrykk. En fjerde tilnærming som beskriver fordelingen av svar, er å rapportere hva den gjennomsnittlige vurderingen av inntrykk blant respondentene er¹. Gjennomsnittsvurderingen er et uttrykk for den sentrale svar-tendensen i materialet. Teknisk sett framkommer gjennomsnittet ved å legge sammen alle svar og dele summen på antall svar.

En fordel med å rapportere gjennomsnitt er at det gis et inntrykk av hvor tyngdepunktet i fordelingen ligger (i tillegg vil standardavviket kunne gi et inntrykk av spredningen rundt gjennomsnittet). Dersom fordelingen av responser er skjev, dvs. at det er en opphopning av responser i den ene eller andre enden av skalaen, vil imidlertid gjennomsnittet kunne være et misvisende mål på den sentrale tendensen i materialet (i slike tilfeller vil medianen være et mer robust mål på sentral tendens).

Forutsetningen for å bruke gjennomsnittet som mål er at vi mener at midtkategorien «verken godt eller dårlig inntrykk» er uttrykk for en nøytral vurdering, og ikke en slags vet ikke-kategori. Jeg mener at det kan argumenteres for at midtkategorien kan tolkes som meningsbærende, særlig fordi undersøkelsen også har en egen kategori for de som ikke vet hva de skal svare («Helt umulig å svare»).

Tabell 1 viser at de fire tilnærmingene ga noe ulike rangeringer. Man kan vanskelig si at den ene tilnærmingen er «sannere» enn den andre, men det vil

¹ Jeg kommer til å bruke gjennomsnittsverdier en del i denne presentasjonen, og da er det viktig å holde tunga rett i munnen når man leser resultatene. Gjennomsnittene kommer ut på samme skala som respondentene har brukt (1-5). Følgelig er et lavt gjennomsnitt uttrykk for en positiv gjennomsnittlig vurdering, og omvendt.

kanskje vise seg at de ulike bildene som framtrer kan gi utfyllende kunnskap til sammen.

TABELL 1. POLITIETS PLASSERING PÅ RANGERING AV 81 SAMFUNNSINSTITUSJONER (TOTALINNTRYKK) 2008. FIRE MODELLER FOR RANGERING.

Rangeringsmetode	Plassering på rangeringen (av 81 institusjoner)	Skåre
Prosentandel som rapporterer godt inntrykk	7.	69 prosent godt inntrykk
Prosentandel som ikke rapporterer dårlig inntrykk	41.	15 prosent dårlig inntrykk
Differansen mellom godt inntrykk og dårlig inntrykk	17.	Andel med godt inntrykk minus andel med dårlig inntrykk = 54
Gjennomsnittlig inntrykk	14.	Gjennomsnitt = 2,3

Hvis vi oppsummerer funnene i tabell 1, ser vi at politiet havnet i den øverste fjerdedelen av de undersøkte etatene og organisasjonene nesten uansett hvordan vi beregnet rangeringen. Unntaket er rangeringen som baserer seg på andelen som hadde dårlig inntrykk av politiet. Da havnet politiet omtrent midt på lista, altså vesentlig lavere enn om rangeringen gjøres på andre måter. Det er med andre ord relativt mange (15 prosent) som har et dårlig totalinntrykk av politiet i 2008. Vi fant for øvrig at andelen som hadde et dårlig totalinntrykk av politiet økte fra rundt 11 prosent i 2006 til rundt 15 prosent i 2008.

Som vi ser, framkommer det et langt mer positivt bilde av politiets plass på rangeringen om vi fokuserer på de som har et positivt inntrykk enn om vi fokuserer på hvor mange som *ikke* har et negativt inntrykk. Etersom det kan se ut som om andelen som har et negativt inntrykk kan være i økning, er det antakelig viktig å holde et øye med denne utviklingen.

Når rangeringen blir såpass forskjellig avhengig av om den baserer seg på positive eller negative inntrykk, styrker det også argumentet for heller å bruke gjennomsnittsvurderingen som uttrykk for politiets omdømme. Gjennomsnittet

favner om både negative og positive (og nøytrale) vurderinger, og gir et mer sannferdig bilde gjennom å uttrykke et tyngdepunkt i den statistiske fordelingen.

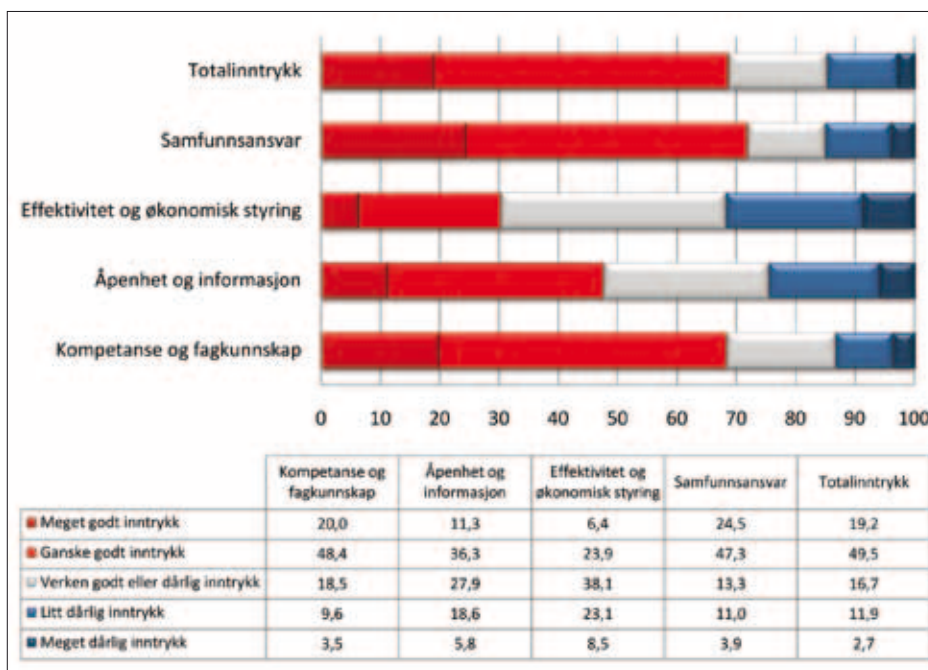
TABELL 2. POLITIETS Plassering på rangering av 81 samfunnsinstitusjoner (nøkkelfaktorer) 2008. Rangering basert på gjennomsnittlig vurdering.

	Rangering
Totalinntrykk	14
Samfunnsansvar	6
Effektivitet og økonomisk styring	51
Åpenhet og informasjon	22
Kompetanse og fagkunnskap	13

Tabell 2 viser politiets plassering blant de øvrige institusjonene på de ulike nøkkelfaktorene. Her er rangeringen basert på den gjennomsnittlige vurdering av hver nøkkelfaktor. Politiet rangerte høyest på faktoren Samfunnsansvar, med en 6. plass blant de 81 samfunnsinstitusjonene. Politiet rangerte også høyt på nøkkelfaktoren Kompetanse og fagkunnskap (13. plass). Dårligst ut kom oppfatningen av politiets Effektivitet og økonomiske styring. Det synes altså som om politiet, i sammenligning med andre samfunnsinstitusjoner, lykkes svært godt med å profilere sin ansvarsrolle i samfunnet, og likeledes at politiet framstår som kompetent på sitt område. Når politiet kommer langt dårligere ut i rangeringen når det gjelder Effektivitet og økonomisk styring, kan det altså leses som at politiet ikke klarer å formidle et tilsvarende positivt bilde av seg selv på dette området av virksomheten. Hva det skyldes, gir ikke tallmaterialet noe umiddelbart svar på.

Hvis vi ser på hvordan svarene fordelte seg på de ulike nøkkelfaktorene (figur 1), ser vi at det var to faktorer som fordelte seg omtrent på samme måte som totalinntrykket, og det var inntrykket av politiets evne og vilje til Samfunnsansvar, samt inntrykket av Kompetanse og fagkunnskap. Det var også betydelig samvariasjon mellom totalinntrykket og disse to faktorene. Korrelasjonene med totalinntrykket var svært høye, henholdsvis +0,75 og +0,70.

Av de målte faktorene, er det med andre ord politiets evne og vilje til Samfunnsansvar, samt Kompetanse og fagkunnskap, som i størst grad skaper helhetsbildet av politiet.



FIGUR 1. POLITIETS OMDØMME 2008. FORDELING AV SVAR FOR HVER AV NØKKELFAKTORENE, SAMT TOTAL-INNTRYKKET.

Jeg har tidligere vært inne på at svarkategorien «Verken godt eller dårlig inntrykk» kanskje kan tolkes som et uttrykk for en nøytral vurdering, eller fravær av sterke meninger om en etat. En hypotese, som også diskuteres i Synovates rapporter, er at bruken av denne svarkategorien kan være et uttrykk for en etats synlighet i samfunnet. I tabell 3 går det fram hvilke ti institusjoner som ga flest og færrest svar i denne svarkategorien.

TABELL 3. SYNLIHET: UTDRAG AV RANGERING AV INSTITUSJONER BASERT PÅ PROSENTANDLEN SOM HAR SVART «VERKEN GODT ELLER DÅRLIG INNTRYKK» 2008.

1	Meteorologisk institutt	11,4
2	Mattilsynet	16,2
3	Politiet	16,7
4	KRIPOS	17,7
5	Regjeringen	19,2
6	Forbrukerombudet	21,1
7	Forbrukerrådet	25,0
8	Forsvaret	25,3
9	Økokrim	25,4
10	Riksmeklingsmannen	26,4
...		
72	Nærings- og handelsdepartementet	56,6
73	DSB	56,7
74	Fiskeridepartementet	57,5
75	IMDi	57,7
76	UMB	59,1
77	Statens landbruksforvaltning	60,6
78	Sivilombudsmannen	61,3
79	Innovasjon Norge	61,5
80	Fornyings- og adm.-departementet	71,3
81	DIFI	75,7

Ser vi på politiets plassering på denne rangeringen, ser vi at etaten var en av institusjonene som færrest hadde en nøytral holdning til. Det samme gjaldt, som vi kan se, også KRIPOS og Økokrim. I den andre enden av skalaen kan man kanskje si at institusjonene som flest respondenter ga en nøytral vurdering ikke

var de mest profilerte i samfunnsdebatten.² Jeg mener at vi kan konkludere med at politiet i høy grad er synlige i samfunnet, og er på topp 10-lista over samfunnsinstitusjoner som folk har en formening om.

Kjønn og alder

I materialet fra 2008 fant vi små, men signifikante gjennomsnittlige forskjeller mellom kvinner og menns inntrykk av politiet når det gjaldt fire av de fem spørsmålene om omdømme.³ For det femte spørsmålet, Samfunnsansvar, var det ingen signifikant forskjell. Alle forskjellene gikk i samme retning: politiets omdømme var i gjennomsnitt noe bedre blant kvinner enn blant menn. Det er allikevel viktig å peke på at forskjellene var små, selv om de var konsistente og statistisk signifikante. En analyse av årene 2006 og 2007 viste i all hovedsak også det samme mønsteret av små, men signifikante kjønnsforskjeller. Det samme mønsteret fant man for øvrig når det gjaldt tillit til politiet i politiets innbyggerundersøkelse, og også i MMIs tiltrobarometer fra tidligere år.

Ser vi på alder, fant vi at det var respondentene over 60 år som skilte seg signifikant ut med det mest positive inntrykket av politiet. Innad i den eldste aldersgruppa var det de aller eldste (80 år +) som hadde aller mest positivt inntrykk av politiet. I denne aldersgruppa var gjennomsnittsskåren 1,79⁴.

Sammenholder vi variablene kjønn og alder, finner vi at forskjellen mellom kvinner og menn var størst i aldersgruppa 20-29 år (hhv. 2,64 og 2,09). Ut fra det foreliggende materialet lar det seg ikke gjøre å forklare hvorfor kjønnsforskjellen er størst i denne aldersgruppa. En mulig forklaring kan imidlertid ligge i unge menns deltakelse i atferd som øker sannsynligheten for å møte politiets kontrollfunksjoner.

² DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT), ble opprettet i januar 2008. I tillegg til at en stor andel av de valide svarene anga midtkategorien, var det omtrent 76 prosent av alle respondentene som valgte å ikke gi en vurdering av DIFI. Til sammenligning var det bare 1 prosent som ikke ga noen vurdering av politiet.

³ Forskjellene var alle i størrelsesorden 0,1 – 0,2 poeng på vurderingsskalaen.

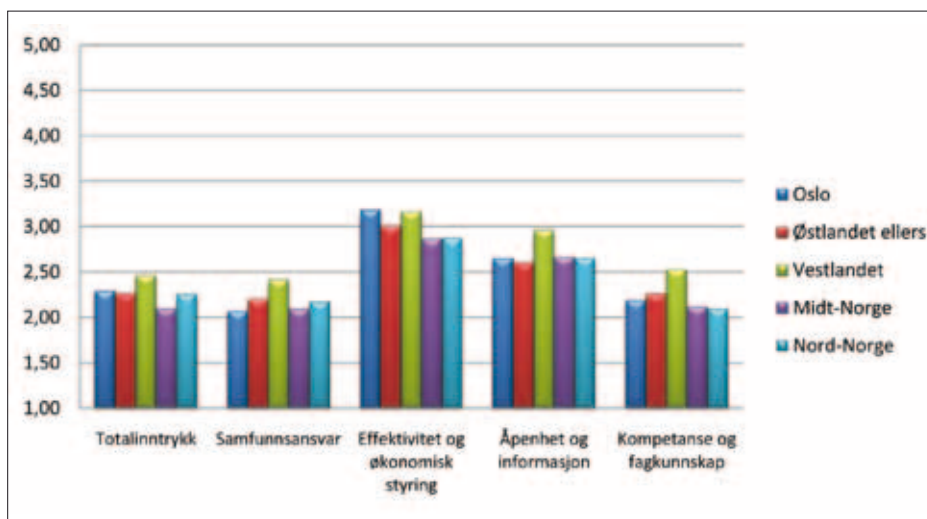
⁴ NB: i aldersgruppa 80+ er utvalget lite, n=29.

Inntekt og utdanning

Det var enkelte svake, men statistisk signifikante korrelasjoner mellom utdanningsnivå og vurdering av politiets omdømme. Høyere utdanningsnivå hang sammen med mer positivt inntrykk av nøkkelfaktorene Samfunnsansvar og Kompetanse/fagkunnskap. Her er det imidlertid viktig å merke seg at statistisk signifikans ikke nødvendigvis betyr at sammenhenger er av stor praktisk nytte. Hvis vi omsetter størrelsen på korrelasjonene til hvor mye av variasjonen i omdømmemålene som ble forklart av utdanningsnivå, finner vi at det dreide seg om mellom 0,2 og 1 prosent. Inntektsnivå forklarte enda mindre av variasjonen i omdømmemålene, selv om vi også her fant korrelasjoner som var statistisk signifikante.

Regionale forskjeller i vurdering av politiets omdømme

Figur 2 viser regionale forskjeller i politiets omdømme. I datamaterialet er Oslo skilt ut fra Østlandet for øvrig som egen kategori. Videre er Aust-Agder kategorisert under Østlandet, mens Vest-Agder hører under Vestlandet. Kategorien Midt-Norge består av Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene.



FIGUR 2. POLITIETS OMDØMME 2008 (GJENNOMSNITT), FORDELT PÅ REGIONER.

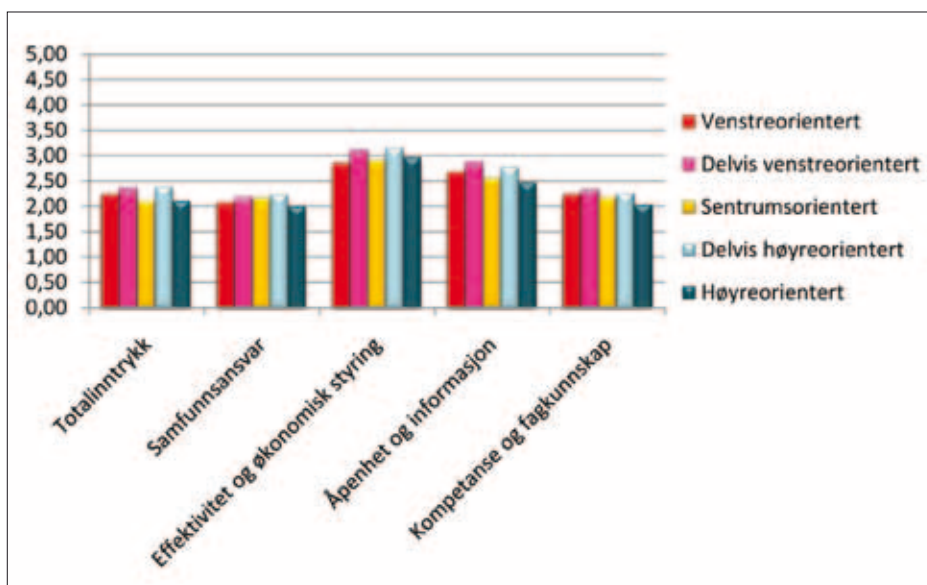
Generelt kan vi si at politiets omdømme var signifikant bedre i Midt-Norge enn på Vestlandet, og dette gjaldt for alle måleparametrene. En nærmere analyse av disse to landsdelene viser at forskjellen ble enda tydeligere hvis vi utelukkende så på byområdene. Hvis vi derimot fokuserte på tettsteder og landdistrikt (og utelukker byene fra analysen), forsvant forskjellen. Forskjellen mellom Midt-Norge og Vestlandet var altså å finne i bybefolkningen.

De gjennomsnittlige vurderingene av politiets omdømme i Nord-Norge var for øvrig også gode. Når disse verdiene ikke framsto som signifikant forskjellige fra andre landsdelers verdier, skyldes dette at det var særlig stor variasjon rundt gjennomsnittet i svarene fra Nord-Norge.

Politisk orientering

Når det gjaldt politisk orientering, stilte Synovate MMI to spørsmål om dette. Det ene målte partipolitisk tilhørighet, mens det andre kartla hvordan respondentene subjektivt oppfattet sin politiske orientering langs en venstre-sentrum-høyreakse. Det viste seg at subjektivt vurdert politisk orientering i større grad differensierte i oppfatningen av politiet enn partitilknytning. (I parentes bemerket var det stor spredning i folks subjektive oppfatning av egen politiske orientering internt i de partipolitiske velgergruppene).

Figur 3 (neste side) viser at det var en tendens til at sentrumsorienterte og høyreorienterte gjennomgående hadde et mer positivt inntrykk av politiet enn andre. Det var imidlertid betydelig variasjon innad i disse gruppene, og det medførte at bare noen av tendensene som framtrer i figuren var signifikante. For Totalinntrykk skilte de sentrumsorienterte seg ut som signifikant mer positive enn de som regnet seg som delvis venstreorienterte eller delvis høyreorienterte. Når det gjelder Åpenhet og informasjon, skilte de høyreorienterte og de sentrumsorienterte seg ut som signifikant mer positive enn de delvis venstreorienterte. De høyreorienterte hadde signifikant mer positivt inntrykk enn de delvis venstreorienterte når det gjaldt synet på politiets kompetanse og fagkunnskap.



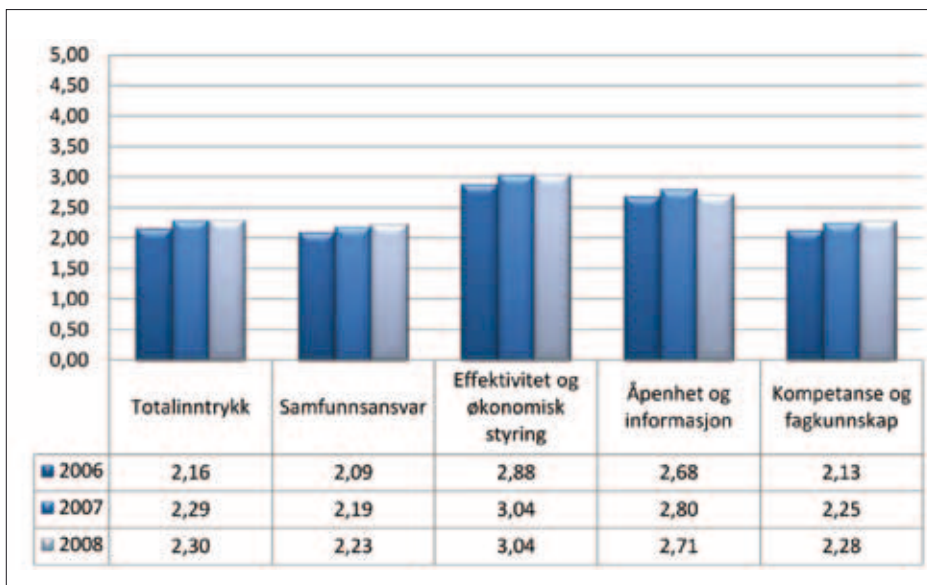
FIGUR 3. POLITIETS OMDØMME 2008 (GJENNOMSITT). FORDELT ETTER POLITISK ORIENTERING.

Utvikling i omdømme 2006–2008

Det er av interesse å se på om politiets omdømme har endret seg over tid. Det foreliggende datamaterialet omfatter bare de tre årene 2006, 2007 og 2008, og det er kanskje i snaueste laget til å oppfatte tydelige utviklingstendenser.

Figur 4 (neste side) viser at politiets omdømme ble noe dårligere i den observerte perioden, og den signifikante endringen fant sted mellom målingene i 2006 og 2007. Det er nærliggende å peke særlig på én «triggering event» som trolig har spilt en rolle for fallet i politiets omdømme mellom disse to målingene, og det er Eugene Obioras dødsfall og den påfølgende debatten i offentligheten.

For fire av fem mål var det deretter ikke endring i omdømmenivå. For det femte målet, Åpenhet og informasjon, bedret politiets omdømme seg til 2006-nivå i 2008.



FIGUR 4. POLITIETS OMDØMME 2006–2008 (GJENNOMSNITT).

Endringene var ikke store i absolutte verdier. Det er imidlertid verdt å merke seg at endringene var statistisk signifikante og gikk i samme retning for de ulike målene på omdømme.

Rangeringen av politiet blant andre samfunnsinstitusjoner viste også det samme mønsteret. Unntaket var politiets plassering med henblikk på evne og vilje til samfunnsansvar. Her lå politiet jamt høyt gjennom den observerte perioden, dvs. på 5. eller 6. plass på rangeringen.

Avslutning

Politiet kommer i det store og hele godt ut av Synovates profilundersøkelse, men det er grunn til å nyansere bildet noe i forhold til mediebildet som i hovedsak dreier seg om profilundersøkelsens egen framstilling av rangering av samfunnsinstitusjoner.

Hvis vi skal oppsummere hovedfunnene i denne gjennomgangen av profilundersøkelsen, kan vi for det første si at politiet synes å være blant de mest synlige samfunnsinstitusjonene i Norge. Videre er det grunn til å si at politiet totalt sett har et godt omdømme i befolkningen, også sammenlignet med andre samfunnsinstitusjoner. Det kan imidlertid se ut til at folks inntrykk av politiet er blitt noe mindre positivt i løpet av de siste årene.

Vi har også sett at ulike målemetoder kan gi ulike resultater når institusjonene rangeres. En målemetode viser et særlig avvikende bilde, og det er rangering på bakgrunn av hvor mange som har en negativ vurdering av politiet. En slik rangering viser at det er forholdsvis mange som har et negativt inntrykk av politiet, sammenlignet med andre samfunnsinstitusjoner. Det kan være særlig viktig å holde et øye med utviklingen for denne indikatoren på omdømme, framfor å fokusere utelukkende på hvor mange som har et positivt inntrykk.

Det er små, men systematiske, forskjeller i omdømmevurdering når vi bryter materialet ned på kjønn, alder, region, sosioøkonomiske forhold og politisk orientering. Forskjellenes retning er i liten grad overraskende. Det mest oppsiktsvekkende er kanskje hvor små forskjellene er mellom de ulike gruppene. Bildet av politiet er alt i alt relativt homogent, og gjennomsnittlig sett faller politiet i det store og hele ut i den positive enden av vurderingsskalaen. Det er allikevel viktig å merke seg de forskjellene som eksisterer, ikke minst for å følge utviklingen videre.

Synovates omdømmeundersøkelse kan med fordel ses i sammenheng med politiets innbyggerundersøkelse (Politidirektoratet, 2008), ettersom de to undersøkelsene belyser til dels ulike aspekter ved folks holdninger til politiet, og fra noe ulik synsvinkel. Omdømmeundersøkelsen har et *komparativt fokus*, i og med at den ser på omdømmet til en rekke norske institusjoner i sammenheng. Det komparative fokuset medfører at målene på omdømme er generelle, og ikke spesifikt relevante for politiet. Videre har profilundersøkelsen et *befolkningsfokus*, hvor det ikke er mulig å skille ut holdningene til de som bruker tjenestene til institusjonene. Til sammenligning fokuserer politiets innbyggerundersøkelse

spesifikt på holdninger til politiet, og ser også på holdninger blant brukerne av politiets tjenester. Undersøkelsene er følgelig bare delvis overlappende, og gir til sammen et bredere grunnlag for å vurdere politiets omdømme.

Litteraturreferanser

Barnett, M. L., Jermier, J. M. & Lafferty, B.A. (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9(1), 26-38.

Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Realizing value from the corporate image*. Boston, Mass.: Harvard Business School.

Politidirektoratet. (2008). *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse*. Oslo: Politidirektoratet / TNS Gallup.

Synovate. (2007). *Profilundersøkelse: Norske etater og organisasjoner* (5. gjennomføring). Oslo: Synovate.

Bifocal policing – The relationship between democratic policing and counter-terrorism

Nick Keane,

Knowledge Manager, Citizen Focus and Neighbourhood Policing Programme¹

The purpose of this paper is to look at the relationship between democratic policing as evidenced between the emergence of community policing and its further iteration, neighbourhood policing and the agenda to prevent violent extremism.

In order to place the discussion in the current situation, it is necessary to look at two different contexts (hence the title bifocal policing); to look at the world through the lens of preventing violent extremism with the development of the United Kingdom Counter-Terrorism Strategy (CONTEST) (HM Government, 2009) and specifically focus on the strand which deals with preventing violent extremism ('Prevent'). It will then look at the world through the lens of democratic policing (community or neighbourhood policing) and the current expectations (in a United Kingdom context) of the contributions to be made to the Prevent agenda.

Finally it will look how the two areas interact through a case study looking at the Intelligence and Community Engagement (ICE) workshops which were designed by the National Policing Improvement Agency and which currently is being rolled out to Neighbourhood Policing Teams in England and Wales (National Community Tension Team, 2009).

¹ **Author's note** The development of policy for preventing violent extremism is a sensitive issue. At no point in this article is any reference made to material which is restricted or confidential in anyway. The views expressed in this article are those of the author and do not in anyway represent those of the National Policing Improvement Agency or any other body involved in policing in the United Kingdom.

Introduction

It is important to start by explaining the title. A number of commentators, most notably Ben Bowling and Janet Foster, have described policing as containing two sometimes conflicting modes. There is the police force and the police service – the mode where policing is done to the community and the mode where policing is done with the community. The latter can be described as democratic policing (Bowling & Foster, 2002). So the ideas that we are exploring here are between these two modes and hence the idea of two different ways of focusing on or seeing the issue. Most usually the process is marked by the language and terms applied.

Concerning methodology, one method used will be process commentary, which means that where possible the process and rationale behind various policy decisions will be explained.

This paper looks at the role of neighbourhood policing and how it relates to the issue of Prevent Violent Extremism as part of the United Kingdom's Counter-Terrorism Strategy (CONTEST) (HM Government, 2009). It will discuss the issues involved and decisions made in the implementation of training workshops for Neighbourhood Policing Teams. The Intelligence and Community Engagement (ICE) workshops were designed by the National Policing Improvement Agency Neighbourhood Policing Team in partnership with the National Community Tension Team (2009) and are currently being rolled out to Neighbourhood Policing Teams in England and Wales.

The background

'Most of what is written about terrorism is written by people who have never met a terrorist and who never actually spent time on the ground in those areas most affected by these conflicts.' (Silke, 2007, p. 77).

An important aspect of the development of policy responses with regard to preventing violent extremism is the recognition highlighted by Professor Silke

that there are very few qualified practitioners working in the area and the need to recognise the gaps in knowledge that exist. In spite of this both areas top be discussed, Neighbourhood Policing and preventing violent extremism have both been the subject of much academic research. The key elements which unite the two areas are trust and confidence

One of the driving forces for Neighbourhood Policing has been the evidence in the United Kingdom that confidence in the police service has been in decline. This was measured through the British Crime Survey and the question was 'taking everything into account how good a job do you think the local police in this area are doing?'

Confidence in the police dropped through the 1990s and the start of the new century. However, following the National Reassurances Policing Programme and the establishment of Neighbourhood Policing, this showed a statistically significant increase in confidence, from 47 % in 2003/04 to 53 % in 2007/08 (Moley, 2008).

Underpinning this work is the idea of procedural justice – the fair and respectful treatment of citizens – which is associated with trust in the police and seeing them as legitimate. Legitimacy is seen as an associating factor in the public's greater willingness to cooperate with the police, assisting in preventing and responding to crime and compliance with the law (Reisig, 2007).

There is evidence from the United States that suggests that two factors, low socio-economic status and ethnicity, may be associated with attitudes towards the police (Brown & Benedict, 2002). However, in England and Wales recent research based on the British Crime Survey has found that white people currently have lower levels of confidence in the police than people from black and minority ethnic backgrounds (Patterson & Jansson, 2008). It should be noticed that the figures published in the British Crime Survey do not differentiate between the sub-groups of 'Asian' and 'black' people. The broad groupings of these ethnic groupings may hide subtle differences between sub-groups. Research has shown

that independent of other factors, ethnicity was not associated with confidence in the police. However it did suggest that ethnicity can shape the encounters between the police and public (Skogan, 2005). In relation to police-initiated encounters, black (and Hispanic) citizens were less likely than white citizens to say that the police paid attention to what they said or that they explained the reasons for their actions.

In addition, the Police Service has found it more difficult to initiate and sustain community engagement in socio-economically deprived areas (Myhill, 2006), and that engagement has not been well developed with so-called 'hard to reach' groups (Myhill et al., 2003).

In the context of preventing violent extremism, these are key questions, especially in the light of previous research, which has established that trust and confidence in the police can be seriously undermined in situations where communities feel they are over-policed (MacPherson, 1999; Jones & Newburn, 2001). Indeed some commentators take this argument further, stating that the state's response to terrorism is inappropriate, i.e. seen as the exercise of hard power (Nye, 2004), e.g. a paramilitary response carries the risk of escalating the tensions upon which terrorists feed (Silke, 2005; Juergensmeyer, 2000; Seul, 1999). Horgan (2005, p. 51) argues that 'Terrorism exists within and between societies, often most visibly though its claimed «representation» (real or imagined) for specific communities'.

This argument highlights the need to understand the social contexts in which terrorist ideologies take root. Pickering, McCulloch and Wright-Neville (2008) state that it is important to understand not only the relationships of different sub-groups to the wider society but also to the state and representatives of the state – e.g. negative experiences of the police can amplify negative feelings towards the state and/or society. They argue that sub-groups' failure to secure their cultural, economic and political goals, matched by the apparent hostility of the representatives of the state, leads to a position of 'defensive isolation', creating pockets of isolation in which the extremist can operate. As Sprinzak argues, the

process of delegitimizing the state, i.e. questioning its moral authority, creates the opportunity to divide the world into two groupings: ‘The sons of light and the sons of darkness (...) [and] convince themselves they are soldiers in a just war’ (Sprinzak, 1991, p. 56-57).

The important issue arising here is that neighbourhood policing, where properly applied, could increase the trust and confidence between the public and the police service that serves them. Policies for preventing violent extremism, if not thoughtfully applied, could not only erode trust and confidence but could possibly increase the occurrence of violent extremism.

Policy Context

Early on the morning of Thursday 7 July 2005, three young men drove a rented vehicle from West Yorkshire to Luton in Bedfordshire. There they were met by a fourth young man. Leaving the car, the four young British men then travelled to London where they boarded different parts of the public transport system and shortly afterwards detonated bags laden with home-made explosives. The resultant explosions resulted in the deaths of 52 people and the injury of more than 700 others. The shock that the United Kingdom had been subject to an attack by Al Qaeda-inspired terrorists was shortly after joined with a further shock that the four men responsible were British-born Muslims who lived and worked in the United Kingdom.

Amongst the many challenges that this produced for policing in the United Kingdom was the need to articulate the role for Neighbourhood Policing in responding to the agenda of preventing violent extremism.

Already in place at the time of the July 7th attacks was the Government’s counter-terrorism strategy CONTEST (HM Government, 2009), which included four strands: preventing terrorism by tackling the radicalisation of individuals; pursuing terrorists and those that sponsor them; protecting the public, key national services and UK interests overseas and preparing for the consequences of a terrorist attack.

The 'Prevent' strand contained greater detail setting out how to prevent people becoming violent extremists. It contained five strategic strands –

1. Challenging violent extremist ideology and supporting mainstream voices;
2. Disrupting those who promote violent extremism and supporting the institutions where they are active;
3. Supporting individuals who are being targeted and recruited to the cause of violent extremism;
4. Increasing the resilience of communities to violent extremism and
5. Addressing the grievances that ideologues are exploiting.

These were supported by two cross cutting work-streams –

1. Developing understanding, analysis and information and
2. Strategic communications

These objectives have been subsequently amended, initially in 2007, and it is noteworthy that the supporting strand 6, now reads: 'to develop supporting intelligence, analysis and information' (HM Government, 2009, p. 80).

To articulate the role of neighbourhood policing in the Prevent strand, it is important to look at the three requirements of neighbourhood policing as stated in the Practice Advice on Professionalising the Business of Neighbourhood Policing produced on behalf of the Association of Chief Police Officers by the National Centre for Policing Excellence (ACPO/Centrex, 2006). These are:

- The consistent presence of dedicated neighbourhood teams capable of working with the community to establish and maintain control – to visible, accessible, skilled, knowledgeable and familiar to the community;
- Intelligence-led identification of community concerns – prompt, effective, targeted action against those concerns and

- Joint action and problem solving with the community and other local partners – to improve the local environment and quality of life within the community.

(ACPO/Centrex, 2006, p. 4).

It can be argued that the role of neighbourhood policing impacts on the Prevent work streams in three specific areas. Requirement one (dedicated neighbourhood teams) contributes to Prevent work stream 6 (developing understanding, analysis and information); requirement two (intelligence-led identification of community concerns) contributes to Prevent work stream 5 (addressing the grievances the ideologues are exploiting) and requirement three (Joint action and problem solving with the community) contributes to Prevent work stream 4 (increasing the resilience of communities). This understanding of the role of neighbourhood policing was then used by the Neighbourhood Policing Programme together with the National Community Tension Team (2009) to develop workshops for neighbourhood teams named Intelligence and Community Engagement (ICE) workshops.

Case Study – Intelligence and Community Engagement Workshops

The Neighbourhood Policing Programme worked together with the National Community Tension Team (2009) to produce a workshop for neighbourhood policing teams to increase the confidence and ability of the staff to engage with communities and gain community intelligence. Within the ACPO community Tension Team is a team that represents the police service in monitoring tension. It describes its methods for achieving this role on the NCTT/ACPO website, stating:

‘We receive information from a wide range of sources about tension issues that might have an impact in the UK. We turn this information into an intelligence bulletin that gets circulated to all police forces and a range of other stakeholders including government departments.’

Having conducted a consultation with various stakeholders, the partnership constructed the workshop with the following structure:

Section 1 Community Engagement

This section ran exercises with the officers introducing the purpose of community engagement as the involvement of the public, either as individuals or as a community, in policy and service decisions that affect them. This included looking at the various methods for community engagement, including face to face meetings, community meetings and more latterly the use of social media sites for example Facebook, Wikipedia and Twitter. This then led to an exercise where the neighbourhood teams looked at their engagement plans for their areas and carried out a gap analysis. This was based on how successfully they could address recent intelligence requirements for tension monitoring, e.g. if a recent requirement had asked for a report on tensions within the Polish community, attendees were asked to evaluate what contacts they had with their local Polish community and how strong those links were. While this part of the exercise would involve evaluating contacts with the local Muslim communities, the importance of this exercise was that it engaged neighbourhood teams with the wide diversity of people within their communities, not placing any special focus or emphasis on the Muslim community.

Section 2 Community Intelligence

An essential part of the ICE workshops was the recognition that neighbourhood officers needed to be aware of the need to be sensitive to intelligence, gathering information that was broader than what they may have understood to be 'criminal intelligence'. Within this context, community intelligence is understood to be (ACPO/Centrex, 2006, p. 25):

'Created when information obtained from the community has been subject to a defined evaluation and risk-assessment process in order to assist with police decision making. Information from the community can include:

1. Community problems and priorities
2. Crime and disorder
3. Changes in tension between different communities
4. Changes in tension between people within the same community
5. Risk and vulnerability
6. Incoming Communities’

The workshop takes the neighbourhood teams through their understanding of community intelligence using case studies and examples which demonstrate the difference between that and traditional intelligence.

Section 3 Trust and confidence

The final part of the workshop looks at the role of trust and confidence between the police and public and how this can impact upon community engagement. Attendees complete exercises about trust and confidence and this work is reinforced with findings that trust and confidence is increased when there is (amongst other factors), engagement with issues that matter most to the community and there are perceptions that the police deal with people fairly (Myhill & Beak, 2008).

At the conclusion of the workshop, the neighbourhood teams complete actions for what activities they can carry on return to operational duty.

Conclusions

To return to the bifocal policing of the title, the emphasis and ethos of the Intelligence and Community Engagement workshops created an approach to policing which is embedded in the police service mode. It could be suggested that to choose the other ‘lens’, where policing is done to the community, would not only diminish trust toward the police but could possibly increase the likelihood of violent extremism.

The development of the ICE workshops supported neighbourhood teams in relation to the 'Prevent Violent Extremism' strand but it was carried out in such a way that did not lead to the undue and inappropriate targeting of local Muslim communities. This was achieved through integrating any activity involving faith-based groups into the mainstream of engagement processes and linking any examples of engagement to ongoing intelligence requirements concerning tension monitoring. It was further mitigated by the exercises based on building trust and confidence.

The challenge for the police service in delivering the ICE workshops is how to appropriately answer the simple question 'Does it work?' Here the response is somewhat mediated: it is not that facilitating increased communication with diverse communities will necessarily produce increased community intelligence, although this is arguably correct. It is that, if there is no contact and communication with diverse groups within neighbourhoods, then little or no community intelligence will be received by the police service.

Bibliography

- Association of Chief Police Officers/Centrex.** (2006). Practice Advice on Professionalising the Business of Neighbourhood Policing. London: Centrex.
- Bowling, B. & Foster, J.** (2002). Policing and the police. In M. Maguire et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3rd ed) (p. 980-1033). Oxford: Oxford University Press.
- Brown, B. & Benedict, W.** (2002). Perceptions of the police: Past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 25(3), 543-580.
- HM Government** (2009). Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism. London: TSO (The Stationery Office). Available at <http://merln.ndu.edu/whitepapers/UnitedKingdom2009.pdf>
- Horgan, J.** (2005). *The Psychology of Terrorism*. London: Routledge.
- Jones, T. & Newburn, T.** (2001). *Widening Access: improving police relations with hard to reach groups.* (Police Research Series Paper 138). London: Home Office.

- Juergensmeyer, M.** (2000). *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*. Berkley and Los Angeles: University of California Press.
- MacPherson, W.** (1999) *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*. (Parliamentary papers, Cma 4262). London: Stationary Office.
- Moley, S.** (2008). Public perceptions. In C. Kershaw, S. Nicholas & A. Walker (Eds.), *Crime in England Wales 2007/08*. London: Home Office Statistical Bulletin 07/08.
- Myhill, A., Yarrow, S., Dalgleish, S. & Docking, M.** (2003). *The role of police authorities in public engagement*. (Report 37/03). London: Home Office Online.
- Myhill, A.** (2006). *Community engagement in policing: Lessons from the literature*. London: Home Office.
- Myhill, A. & Beak, K.** (2008) *Public Confidence in the Police*. London: National Policing Improvement Agency
- National Community Tension Team** (2009). From: <http://www.acpo.police.uk/NCTT>
- Nye, J.** (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs Press.
- Patterson, A. & Jansson, K.** (2008). Public perceptions of the police. In S. Nicholas & J. Flatley (Eds.), *Circumstances of crime, Neighbourhood Watch membership and perceptions of policing: Supplementary Volume 3 to Crime in England and Wales 2006/07*. London: Home Office.
- Pickering, S., McCulloch, J. & Wright-Neville, D.** (2008). *Counter-Terrorism Policing – community, cohesion and security*. New York: Springer.
- Reisig, M.** (2007). Procedural justice and community policing: what shapes residents' willingness to participate in crime prevention programmes? *Policing: A Journal of Policing and Practice*, 1(3), 356-369.
- Seul, J.R.** (1999). 'Ours is the Way of God': Religion, Identity and Inter-group Conflict. *Journal of Peace Research* 36(5), 553-569.
- Silke, A.** (2007). The Impact of 9/11 on Research on Terrorism. In M. Rangstorpe (Ed.), *Mapping Terrorism Research: State of the art, gaps and future direction* London: Routledge.
- Silke, A.** (2005). Fire of Iolau: The Role of State Counter-Measures in Causing Terrorism and What Needs to be Done. In T. Bjorgo (Ed.), *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (p. 241-255). London: Routledge.
- Sprinzak, E.** (1991). The Process of Delegitimization: Towards a linkage Theory Political Terrorism. In C. McCauley (Ed.), *Terrorism and Public Policy*. London: Frank Cass.
- Skogan, W.** (2005). Citizen satisfaction with police encounters. *Police Quarterly*, 8(3), 298-321.

DEL 2

**Refleksjoner over
institusjonell praksis**

PST i endring – Fra overvåkning til sikkerhet

Jørn Holme, Sjef PST

Innledning

Ingen norsk etat er så gjennomkontrollert som Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og ingen sikkerhetstjeneste i verden er vel mer «overvåket» enn PST. Dette er egentlig bra.

Det skyldes ikke at PST må bli svært godt passet på, for ellers kan det gå det galt. Det dreier seg utelukkende om tiltak i forkant for å skape *tillit*, i det hele politiske liv og i befolkningen. En sikkerhetstjeneste i et demokrati bygget på rettsstatsprinsipper og vern av borgeren mot statlige overgrep, er avhengig av tillit – langt ut over regjeringen.

Åpenhet er ikke minst grunnleggende for å bygge tillit og legitimitet i den brede befolkning. Uten tillit vil vi få problemer med å kommunisere med enkeltmennesker. Åpenhet betyr også transparens, og transparens er viktig for kontroll.

Uten fortid – ingen fremtid

Selv om Politiets overvåkningstjeneste (POT) først ble formelt etablert i 1937 som en egen tjeneste, har vi på en måte hatt en sikkerhetstjeneste i om lag 100 år. I løpet av disse årene har tjenestens utfordringer, på godt og ondt, vært preget av det sikkerhetspolitiske bildet i Europa – med kriser, kriger og alvorlige hendelser. Det er noen skandaler å lære av, men også mange operasjoner og etterforskningssaker hvor POT leverte i verdensklasse. Våre erfaringer er viktig lærdom for å balansere riktig for fremtiden.

Vår suksess har aldri blitt målt i statistikk med antall anmeldelser og dommer, høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid, som ellers i politiet. Vi lykkes der intet skjer, fordi vi har forebygget i tide. Dette er også en hver sikkerhetstjenestes dilemma. Når intet har skjedd er det ikke alltid lett å få tilstrekkelig forståelse og prioritering hos politikerne. Ved alvorlige hendelser er det til gjengjeld lett å få gjennomslag for økte ressurser og tiltak. Slike svingninger må en imidlertid også lære seg å leve med.

Det er svært sentralt at en sikkerhetstjeneste til enhver tid tilpasser seg omgivelsene og ikke minst det gjeldende trusselbildet. Vi må alltid tilstrebe å være en moderne tjeneste, hvor det ikke er noen ukrenkelige prinsipper om hvordan tjenesten bør være.

I denne artikkelen vil jeg først gi en historisk gjennomgang av tjenestens saker og utfordringer, deretter peke på de prosesser og endringer POT/PST har gjennomgått og må sikre for fremtiden for å på en best mulig måte beskytte demokratiet og våre vitale samfunnsinteresser.

To verdenskriger

Kriminalbetjent Redvald Larsen ved Christiania politikammer fikk allerede i 1908 ansvaret for fremmedkontrollen for å avdekke utenlandske agenter. Bare et par år tidligere var Norge blitt et selvstendig land, fri fra Sverige. Stormakter som Russland og Tyskland viste tidlig betydelig interesse for våre militære kapasiteter, ikke minst marinen og havneanleggene.

Oppdagelsessjef Johs. Søhr ble Larsens sjef i 1913. Disse to sto bak avdekkingen av datidens største spionsak i Europa – «Assanovitsj-saken» i 1913. Christiania ble brukt som mottaksadresse av forsvarsdokumenter smuglet ut av Østerrike. Ved gammeldags romavlytting, dvs. ved å bore hull inn til naborommet, klarte de norske politimennene å avsløre nettverket. Senere, i 1917, beslagla de et par hundre kilo dynamitt og tenneledninger på den gamle Østbanestasjonen. Sprengstoffet var tiltenkt en hemmelig plassering om bord

på norske skip av tyske agenter, og derved reddet vår sikkerhetstjeneste mange norske sjøfolks liv.

Med den økonomiske nedgangstiden på 30-tallet fikk både kommunismen og nazismen gode vekstvilkår i Europa. Ikke overraskende var nok regjeringen mest bekymret over kommunistene – herunder at så mange norske kommunister sluttet seg til de internasjonale brigadene i den spanske borgerkrigen. Noen omfattende overvåkning var det imidlertid ikke. Men fra 1939 brukte POT ikke ubetydelige ressurser i å overvåke den tyske militære etterretnings-tjenesten Abwehr, som gjennom sine konsuler og fiskeoppkjøpere kartla våre militære kapasiteter langs kysten. Også Vidkun Quisling ble påspanet av POT, men riktignok ikke med mer enn en mann. Ved krigsutbruddet klarte politimester Kristian Welhaven å få POTs arkiver fjernet og senere brent, og dermed sparte han livet til mange norske kommunister.

1950- og 60-årene: Kald krig

Etter freden i 1945 var politiets fokus rettet mot etterforskning og rettsforfølgning av tyske krigsforbrytere og norske landssvikere. POT ble i 1947 retablert med Asbjørn Bryhn som sjef. Snart fikk tjenesten nok å gjøre. Med bakgrunn i kommunistisk maktovertakelse i Tsjekkoslovakia og Sovjetunionens tilbud til Finland om en ikke-angrepspakt et par dager før, holdt statsminister Einar Gerhardsens sin berømte «Kråkerøy-tale». Her pekte Gerhardsen ut kommunistfaren som den største trussel, og snart begynte overvåkning av ledende norske kommunister. POT og regjeringens felles målsetting var å forhindre at kommunistene fikk viktige stillinger i det offentlige og private næringsliv. Parallelt var det en omfattende spionjakt etter østeuropeiske etterretningspersonell og nordmenn som gikk i disse landenes tjeneste.

I løpet av de to neste tiårene hadde POT et femtitalls spionsaker, hvor mange nordmenn ble dømt for spionasje til fordel for fremmed stat. Sakene mot Asbjørn Sunde og Selmer Nilsen er de mest kjente. Mange diplomater fra de samme land ble også utvist.

POT samarbeidet naturlig nok særlig nært med amerikanske og britiske tjenester, ofte til irritasjon for Forsvarets etterretningsstab FO/E og dets leder oberst Wilhelm Evang. Forholdet mellom Bryhn og Evang var svært kjølig allerede fra da de to forskjellige personligheter møttes i London under krigen. Denne personlige konflikten kom til å prege forholdet mellom landets to hemmelige tjenester i mange år.

Konflikten fikk sitt klimaks i den såkalte «Lygren-saken» i 1965, hvor POT på bakgrunn av feil informasjon fra CIA arresterte Evangs sekretær Ingeborg Lygren for spionasje til fordel for Sovjetunionen. Lygren var uskyldig. Amerikanerne hadde forvekslet henne med Gunvor Galtung Haavik, som først mange år senere ble arrestert. Saken fikk sine følger. Borten-regjeringen overtalte Bryhn til å bli politimester i Bergen, men også Evang ble skiftet ut. Forholdet mellom de to tjenestene måtte bli bedre. Landets sivile og militære etterretning måtte samarbeide, og nye sjefer måtte til.

1970-årene: Palestinsk terror og AKP-ml

70-årene var fortsatt preget av kald krig, men var for POT først og fremst en utfordring i forhold til terrorisme og flykapringer. Særlig *palestinsk* terror, hvor ikke minst Svart Septembers angrep på den israelske OL-delegasjon i München i 1972 sjokkerte en hel verden. På samme tid fikk også palestinsk terror flere europeiske konkurrenter i vold. Bombeangrep, drap, kidnapping, grove ran fra ultraradikale og voldelige europeiske grupper – særlig i Tyskland, Frankrike og Italia – rystet Europa i mange år. Frykten for at denne volden også kunne komme til Norge var årsaken til en ny overvåkningsbølge i Norge – overvåkingen av en rekke AKP-ml-ere. Det var ikke først og fremst «væpna revolusjon» POT fryktet, men at norske marxist-leninister ville radikaliseres seg fra ideologisk svermeri til terrorisme – at de skulle bli villige til å bruke grov vold som sine åndsfeller på kontinentet.

Ved siden av å følge noen ledende norske kommunister, østeuropeiske agenter og deres norske kontakter, enkelte palestinere og andre fra Midtøsten, overvåket POT etter hvert et stort antall ml-ere.



ANGREPET FRA SVART
SEPTEMBER UNDER DE
OLYMPISKE LEKER I
MÜNCHEN I 1972 SATTE
PALESTINSK TERROR PÅ
VERDENSKARTET.

1980-årene: Treholt og nynazister

Allerede i 1977 da Gunvor Galtung Haavik ble arrestert fikk POT bekreftet at det var igjen en større spion enn henne. POT vurderte flere kandidater, men det var først da navnet Arne Treholt ble oppgitt av KGB-avhopperen Oleg Gordievsky at flere års omfattende etterforskning startet opp i 1979. Treholt ble arrestert i 1983 etter en omfattende spaning i Norge og utlandet.



POT'S SPANINGSBILDE AV
TREHOLT, KGB OFFISER-
ENE TITOV OG LOPATIN I
WIEN.

Straffesaken kom først opp i 1985, og Treholt ble dømt av Eidsivating lagmannsrett til 20 års fengsel for spionasje til fordel for Sovjetunionen og Irak. Treholt trakk senere sin anke til Høyesterett, men begjærte gjenopptakelser flere ganger. Gjenopptakelseskommisjonen har nylig avslått gjenopptakelse.

80-tallet ble også preget av en helt ny ufordring for POT – nynazisme og voldelig høyreekstremisme. Et eksempel på det var «Hadelands-drapene», hvor flere i en nynazistisk gruppe likviderte to av sine egne på en skogsbilvei på Hadeland fordi det var mistanke om at de var infiltratører for POT – noe som var riktig. Flere sentrale AKP-ml-ere bisto POT i å avdekke den høyreekstreme virksomheten.

1990-årene: Lund-kommisjonen og «Furre-saken»

Dette tiåret skulle bli skjebnetid for POT. Lund-kommisjonen (under ledelse av høyesterettsdommer Ketil Lund) rettet kraftig kritikk mot POT i 1996 for ulovlig overvåkning av både kommunister og AKP-ml-ere til langt ut på 80-tallet. I ettertid med nåtidens øyne er det lett å innrømme at overvåkingen var for omfattende og ikke minst langvarig. Flere tusen borgere fikk i løpet av tiårene etter krigen sine mapper. Men Lund-kommisjonen lot nok POT bli sittende igjen *for* alene, uten at kommisjonen var tydelig nok på at det tjenesten gjorde var forankret i regjeringsdokumenter og til og med i justiskomiteen.

Bedre ble det ikke av at POT, med forankring hos førstestatsadvokaten i Oslo, parallelt med Lund-kommisjonens arbeid etterforsket et medlem i Lund-kommisjonen, Berge Furre, som mulig Stasi-agent. Da saken ble kjent reagerte daværende statsminister Torbjørn Jagland temmelig brått. Daværende overvåkningssjef Hans Olav Østgaard måtte gå sammen med ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen Berit Fosheim. Mer oppsiktsvekkende var det at den tidligere justisminister Grete Faremo, som da var olje- og energiminister, ble kastet for noe som hun ikke var konstitusjonelt ansvarlig for. Etterforskning er helt og holdent påtalemyndighetens domene, og ansvaret for det hele lå hos førstestatsadvokaten, ikke hos justisministeren.

POT lå med «brukket rygg» for å gjengi riksadvokatens dramatiske uttrykk. Skandalen medførte at regjeringen opprettet Danielsen-utvalget, under ledelse av tidligere sykehusdirektør Åge Danielsen. Utvalget kom med en rekke viktige anbefalinger. Tjenesten måtte lovreguleres, den måtte kontrolleres grundigere av et eget utvalg, og tjenesten måtte ikke minst sikres bredere og flerfaglig kompetanse.

POT ble også bevisst planlagt nedbygget. Opphøret av den kalde krig med murens fall i 1989, gjorde at tjenestens ca. 200 tjenestemenn i politidistriktene nærmest ble halvert. Ordningen med regioner og avdelinger bortfalt, og den enkelte politimester satt igjen med ansvaret under overvåkningssjefen direkte.

Det siste tiåret: Terror og endring

Per Sefland, som ble overvåkningssjef i 1997, planla og gjennomførte de første endringene. Han ansatte de første samfunnsvitere og etablerte en helt ny organisasjon i 2002 med egen informasjonshet. Endringene var ikke uomstridt i organisasjonen. Flere ledere ble skiftet ut, noe som møtte motstand, men med ansattes organisasjoners støtte.

POT ble forankret med nye bestemmelser i politiloven. Og et sterkt juridisk og politisk sammensatt Stortingets EOS-utvalg (for kontroll av etterretnings-, overvåknings-, og sikkerhetstjenestene) erstattet det gamle kontrollutvalget. Ett av medlemmene som satt i utvalget i hele 11 år skulle spille en særlig viktig rolle i kontrollen av den endrede tjenesten, nemlig SV-politikeren Stein Ørnhøi.

Terrorangrepet 11.9.2001 i USA med over tre tusen drepte endret over natten verden dramatisk. USA startet opp, med vestlig støtte og forankring i FN, en krig mot Taliban-regjeringen i Afghanistan. Taliban hadde tidligere fått USA sin støtte i kampen mot Sovjetunionens invasjon i landet, men Taliban hadde gitt opphold og støtte til strategen bak angrepet, saudiaraberen Osama Bin Laden.

Flere tiltak mot terror ble foreslått av Stoltenberg I-regjeringen og den påfølgende Bondevik II-regjeringen. Fra årsskiftet 1.1.2002 trådte den tidligere vedtatte navneendringen fra POT til Politiets sikkerhetstjeneste i kraft. Fra samme tidspunktet skjedde den vedtatte siste nedbemanning av antall tjenestemenn i politidistriktene. Overvåkningsentralen i Oslo, som fra nå av het Den sentrale enhet, ble imidlertid betydelig styrket i sitt kontraterrorarbeide.

Terrorangrepene i Madrid i 2004 og i London 2005 og et femtitalls andre planlagte, men avvergede angrep i Europa, viste med tydelighet behovet for å satse på sikkerhetstjenestene i hele Vest-Europa, både ressursmessig og på lovsiden.

Nye lover og regler – særlig om hjemmel til tidligere og bedre metoder

De nye terrorbestemmelsene ble vedtatt i 2002 og er senere vedtatt med et nytt og mer omfattende sett regler, men ennå ikke satt i kraft. Sentralt for de nye terrorbestemmelsene var tunge folkerettslige forpliktelser om nye lover. Øvrige bestemmelser til avløsning for kap. 8 og 9 i straffeloven av 1902 er også vedtatt av Stortinget, men ennå ikke satt i kraft.

Kanskje viktigst for PST var lovreformen i 2005 om metoder. Endringene i politiloven ga PST tilgang til forebyggende metoder for å avdekke og om mulig stoppe de mest alvorlige angrep på nasjonen under oppseiling, *men før* straffbar handling var begått. Lovreformen var påkrevd. Hittil hadde PST i likhet med politiet bare hatt adgang til metodebruk når det var skjellig grunn til straffbar handling, men da var det for sent. Handlingen hadde skjedd og kunne ikke lenger forebygges.

Romavlytting kom også inn som en ny påkrevd metode. Norge kunne ikke være bekjent av å være ett av de få land i Europa som ikke ga tilgang til denne metoden, særlig fordi det i andre land hadde gitt viktige gjennombrudd i avdekkning av terrornettverk.

Det såkalte «Politimetode-evalueringsutvalget» gjennomgikk senere i sin rapport av 2009 disse metodene og foreslo ingen inngripende endringer – til tross for at flere var kritiske da spesielt de forebyggende metodene for PST ble vedtatt. Romavlytting i det forebyggende spor i forhold til privat hjem ble imidlertid foreslått innstrammet av hensyn til Grunnloven § 102.

PST fikk også i 2005 ny instruks av regjeringen. Av viktige endringer kan nevnes at instruksens presiserer at Sjef PST er overordnet politimestrene i det forebyggende arbeid, og at PST ikke bare skal forebygge politisk motivert vold, men all vold og trusler mot myndighetspersoner, selv om gjerningsmannen var syk og ikke strafferettslig tilregnelig.

Riksadvokaten presiserte og avklarte flere påtalemessige forhold mellom PST og politiet for øvrig i et nytt rundskriv, og han overførte det overordnede påtalemessige ansvar fra førstestatsadvokaten i Oslo til det nye nasjonale statsadvokatembetet.

Som siste stein i regelgrunnmuren utviklet PST et helt nytt internt regelverk med hensikt å sikre personvern og rettsikkerhet, og full kontroll over den operative virksomhet. Tidligere saker hadde vist at overvåkningsjefen ikke alltid var orientert om de mest sensitive forhold. Dette måtte en gang for alle forebygges i et nytt regelverk. Et sentralt trekk med regelverket er at det utgjør et helhetlig internkontrollsystem med avviksrapportering, som nok er unikt i norsk polititradisjon.

En helhetlig flerfaglig tjeneste

PST er en særskilt polititjeneste. De fleste sikkerhetstjenester i Europa er imidlertid sivile tjenester uten en kobling mot politiet. Men den modellen vi har valgt i Skandinavia med en politimodell sikrer et bredt samarbeid med hele politietaten. Dette er viktig fordi det handler om å forebygge grov kriminalitet.

Politi- og jussfaget er imidlertid utilstrekkelig som eneste faglig plattform i PST. For å forstå trusselbildet riktig og kunne håndtere det på en korrekt og

balansert måte, trengs en bred faglig tilnærming. Det er grunnleggende for å treffe presist at en utfordring ses ut fra flere vinkler. Til dette må vi i økende grad ha evnene til å lese politikken uten å være politiske. Det er en balansegang, det krever kompetanse og nye måter å gjøre tingene på.

I dag arbeider ca. 60 ansatte i PST med ulik høyere utdanning på masternivå fordelt på 13 fagfelt. Antall ansatte med annen bakgrunn enn politiet har økt kraftig de senere årene, og en ytterligere vekst er påkrevd. Alle stillinger i PST, inkludert lederstillinger, er i dag åpne for alle yrkesgrupper, dersom ikke politiooperative hensyn tilsier krav om politihøgskole. Spanere i PST behøver f.eks. ikke lenger å ha politiutdanning. Men fortsatt vil politiutdanningen være den faglige bærebjelken i tjenesten, og flertallet av de ansatte er polititjenestemenn og -kvinner.

Svært sentralt i en flerfaglig tjeneste er flerkulturell kompetanse. I dag har et titalls medarbeidere i PST en flerkulturell ikke-vestlig plattform. Det å kunne forstå ulike kulturer, språk, og ikke minst hva som er politikk og ikke religion, er svært sentralt. For oss i PST er dette «not a social issue, but a business issue».

En gjennomkontrollert tjeneste

En rekke myndigheter kontrollerer PST. Justisdepartementet som overordnet myndighet i forhold til vårt forebyggende ansvar inspiserer tjenesten jevnlig. Det gjør også overordnet påtalemyndighet. Foruten gjennomgang av alle skjulte og åpne etterforskningssaker, kontrollerer de tjenestens sporvalg – f.eks. om de forebyggende saker allikevel burde ha vært i etterforskningssporet.

All tyngre metodebruk, så som telefonavlytting, hemmelig ransaking og romavlytting, krever dertil rettens kjennelse. Særskilte advokater prøver saken i forkant, og flere av sakene går oppover i domstolssystemet, sågar av og til helt opp til Høyesterett.

Men i kontrollen har Stortingets EOS-utvalg en særstilling. Utvalget – som består av fremstående jurister og tidligere markante politikere fra de fleste partier,

og er ledet av en tidligere ambassadør – kommer til PST ti ganger i året, inkludert kontrollen i politidistriktene. Utvalget har tilgang på alle dokumenter og PSTs hemmelige datasystem.

EOS-utvalget fremlegger sin årsrapport for Stortingets presidentskap. Deretter utarbeider Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite en innstilling, før rapporten behandles i Stortingets plenum. Ikke sjelden kommer det påstander om ulovlig overvåkning. Da er det godt å vite at Stortingets eget organ har behandlet saken på den grundigste måte.

I tillegg til å være underlagt alle de tre statsmaktenes kontroll, samt overordnet påtalemyndighets, har tjenesten som sagt sitt eget internkontrollsystem og egen ansatt personvernrådgiver.

Ett skritt videre – åpenhet

Før satt nærmest POT i en bunker og svarte «ingen kommentar» på alle spørsmål. Det går ikke lenger. En sikkerhetstjeneste i dag må kommunisere ut og ha en ryddig kontakt med media.

Åpenhet betyr ikke å dele ut hemmeligheter, men det betyr å være synlig, å være tilgjengelig og til sist, men ikke minst, å gå ut med informasjon som er viktig for allmennheten.

Det er mange myter rundt hemmelige tjenester, og de færreste av dem har egentlig livets rett. Myter og vrangforestillinger om tjenesten bidrar bare til usikkerhet, noe som ikke minst i en tid med terrorutfordringer kan ramme personer med annen etnisk bakgrunn direkte eller indirekte.

Å unngå stigmatisering av enkelte grupper og personer er grunnleggende for å forebygge rekruttering til all ekstrem voldelig politisk virksomhet. Derfor er det en målsetting å fortelle om det svært begrensede som er farlig, i motsetning til alt som ikke opptar oss i det hele tatt.



PST-SJEFEN MØTTE
PRESSEN FOR FØRSTE
GANG I LOKALENE I
NYDALEN VINTEREN
2009.

Som PST-sjef får jeg utrolig mange media-invitasjoner og til og med invitasjoner til underholdningsprogrammer på TV. Jeg svarer nei til nesten alle sammen, for å unngå å bli en kommentator eller rikssynser. «Klassefest» på skjermen eller Sommeråpent er ikke mine arenaer. Men PST eller jeg går gjerne ut i media når vi har et budskap som er viktig, eller når vi har informasjon som det ikke er grunn til å beskytte.

Vi har derfor valgt å si hvor mange – eller få – som på sett og vis er under overvåkning i Norge, hvor mange ansatte vi er og hva budsjettet til hovedkontoret i Oslo er.

Jeg har også valgt å markere noen verdibudskap noen ganger. Å få frem at vi alle i Norge står sammen mot å bekjempe terrorisme er viktig, uansett hvilken etnisk bakgrunn vi har. Det er mange som vil polarisere, forenkle og stigmatisere.

Vi har et svært enkelt mediabudskap. Det som står om oss må være riktig, uansett om det er gode eller dårlige saker. Men samtidig må vi påse at vi blir lyttet til. Vi må til enhver tid være relevante, ikke bare for regjering og Storting, men også for media. Og vi må være ryddig i forhold til media – det innebærer å ikke lekke til enkeltjournalister. Det å behandle alle medier likt og med respekt er noe som har vært en god investering i tillitsbygging.

Vi kan heller ikke være *for* tradisjonelle. Det har nærmest vært en læresetning at all medietenkning utelukkende skal fokusere på *budskapet*. Vi har bevisst forsøkt å gå videre. Både innpakning og tilstedeværelse er også et mål i seg selv. I tillegg når vi – og kommuniserer med – grupper vi aldri ellers ville ha nådd.

Vi har selvfølgelig en hjemmeside, som er faktabasert og bra. Men vi ønsket bevisst å være en aktør også når det gjelder sosiale medier. Ikke minst ønsker vi å nå ungdom, som ikke leser det offentlige Norges hjemmesider.

Dette handler om å kommunisere med publikum, men like mye om å gi oss kunnskap om hvordan den teknologiske utviklingen preger samfunnet. For der våre trusler i dag kommer fra og håndteres i den vanlige verden, kan bildet være et annet om noen år. Da må vi være rustet: vi må ha erfaring, vi må ha utstyr, og vi må ha kompetanse. Det betyr at alle i PST nå skal gjøre seg familiær med utviklingen, og beherske både teknologien og sosiologien.

Og vi kom på *Twitter* for noen måneder siden, som det første av statlige virksomheter. Interessant er det for øvrig at dette ikke har kostet en krone. Det sier noe om at å være god på teknologiutvikling ikke behøver å koste all verden, men heller er knyttet til evne og vilje til å forstå sosiologiske prosesser knyttet til teknologibruk.

Bredt samarbeid – nasjonalt og internasjonalt

Åpenhet er lik ryddighet i kontakt med andre aktører i offentlig forvaltning og næringsliv. Noen har det gamle bildet av POT-mannen i mørk dress som plutselig dukker opp på et kontor, forlanger informasjon og forsvinner igjen like ubemerket som han kommer.

Våre ansvarsområder krever et bredt samarbeid; vi er avhengige av mange, og deltar i mange prosesser. Vi må derfor gi informasjon for å få informasjon. Arbeidsflatene må være ryddige. Det er derfor jevnlig møter på sjefsnivå, og utveksling av informasjon er i flere tilfeller regulert i avtaleverk.

Samarbeidet PST har varierer i karakter: fra strategisk beslutningsstøtte til departementene, via praktisk og operativt samarbeid i konkrete saker, til faglig samarbeid og utvikling f.eks. med forskningsinstitusjoner. Nasjonalt samarbeider vi foruten med vårt eget departement, særlig nært med Utenriksdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Vi er nære det ordinære politiet med sine særorganer. Særlig nær står vår utenlandstjeneste Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Av andre viktige samarbeidspartnere må nevnes Utlendingsdirektoratet, Tollvesenet og Kriminalomsorgen. Sjef PST leder også Kontaktgruppen for forebygging av terrorhandlinger, som med to årlige møter gir oss en bred kontaktflate til et trettitalls direktoratsjefer og ledere for ulike organisasjoner.

Nær hver sak vi har i PST har forgreninger til utlandet. De typisk nasjonale sakene er egentlig bare trusselutøvere overfor våre norske myndighetspersoner. Samarbeidet med andre lands tjenester er grunnleggende for å lykkes. Derfor er det internasjonale samarbeidet høyt prioritert og styrket de senere årene. Samarbeidet er meget godt, særlig med våre nærmeste samarbeidspartnere, og informasjonstilgangen er betydelig forbedret. På vårt område – sikkerhetstjenestene – er fraværet av overnasjonale organer svært markert. Landene i Europa ønsker ikke her et EU-regime. Nasjonenes sikkerhet er til de grader et nasjonalt anliggende.

Derfor er det svært sentralt med gode multilaterale plattformer som Bernklubben (den fortrolige sammenslutning av tjenestene i Europa) og Counter Terrorism Group (CTG) (alle tjenestene i EU, Norge og Sveits i forhold til terrorutfordringer). Operativt sett er de bilaterale relasjoner viktigst. Særlig tett er forholdet mellom de nordiske tjenester. Vi kunne nesten vært slått sammen til en tjeneste. Norge er en fortrolig samarbeidspartner som leverer og får, og vi har et formelt unikt samarbeid med over 60 tjenester verden over.

PST utvikles - nye lovhjemler gir forebyggende fokus

Mer enn noen gang har PST nå fokus på at handlinger må forebygges før de blir begått, og etterforskning er nødvendig for å samle bevis. Omtrent 70 % prosent av våre ressurser går til forebygging – vi må ikke vente til vi har en straffesak.

Det tidligere POT og Willoch-regjeringen ble i sin tid kritisert for å ha latt Arne Treholt begynne på Forsvarets høyskole; å ha sluppet «reven inn i hønsegården» mens han var under spionetterforskning. I dag tror jeg neppe tjenesten vil ha drøyd det så lenge.

I forhold til terrorhandlinger er det viktig å opptre sindig og proaktivt. Det er forhold som gjør at ungdom lettere blir radikaliserert inn i ekstreme islamistiske miljøer. Å motvirke disse faktorer er grunnleggende. Skulle vi få en terrrorsak med 12 norske ungdommer med annen etnisk bakgrunn enn norsk sittende på tiltalebenken med sin advokat i midten, ville det virke negativt på integrering, og de ekstreme høyrekreftene vil lett bli vekket til live igjen.



ET SKREKKSCEENARIO: NORSKE UNGDOMMER MED ANNEN ETNISK BAKGRUNN ENN NORSK PÅ TILTALEBENKEN I TERRORSAK. BARE EN SLIK SAK I SEG SELV VIL VIRKE POLARISERENDE OG STIGMATISERENDE.

I 2005 fikk vi nye lovhjemler for å hindre at handlingene kom så langt at de ble straffbare. Vi kan gjøre en type undersøkelser på et tidligere stadium enn det ordinære politiet. Det i seg selv er også viktig for å beskytte den enkelte som er i ferd med å «skli ut», og mot andres uheldige påvirkning.

Derfor bruker PST et sett av ulike virkemidler for å hindre alvorlige straffbare handlinger. «Bekymringssamtalen», og med familie til stede for mindreårige, er helt sentral. Å vise at vi er der kan også være virkningsfullt. I flere tilfeller har vi fått utvist og uttransportert farlige utlendinger før de fikk norsk statsborgerskap. I andre saker har vi sørget for at ustabile og syke trusselutøvere fikk legebehandling.

Nye oppgaver gir synlighet og åpenhet

PST har gradvis blitt tillagt flere åpne politioppgaver. Og tjenesten fikk livvakt-tjenesten tilbake for noen år siden. Det er helt klart at en mer politioperativ portefølje har styrket tjenesten.

Tjenesten ble satt grundig under lupen etter angrepet på Hotell Serena, men «sto han av» med ære og profesjonalitet under Stortingets høring. Det viste seg at tjenesten hadde et godt samspill med Utenriksdepartementet, Forsvaret og Etterretningstjenesten.

Bhatti-saken var også en prøvesak for PST. Opprinnelig gikk PST til Oslopolitiet med saken og sin hemmelige overvåkning etter synagogeskuddene, men fikk snart saken i retur. Oslopolitiet mente at PST i denne saken var bedre til å foreta en åpen etterforskning enn dem selv. Det var også PST sin metodebruk som felte Bhatti, selv om det ikke ble en terrordom. Romavlyttingen ga svært godt resultat, ikke minst når den fanget opp lyden da Bhatti angrep et hus i Asker med maskinpistol i et torpedomiljø. Den åpne etterforskningen ga oss flere dilemmaer. Vår metodebruk kom ikke minst i sterkt fokus. Det er uheldig, og ble forsterket når forsvarere lekket ut avskriften av avlyttingen til pressen. Men alt i alt ga Bhatti-saken oss viktige erfaringer som gjør at PST er enda bedre rustet til å foreta åpen etterforskning.

PST har også fått synliggjort sitt ansvar for åpen etterforskning i saker som gjelder myndighetspersoner og angrep mot ambassader – senest illustrert gjennom tamil-angrepet mot Sri Lankas ambassade i Oslo, hvor et stort antall ungdommer er blitt siktet etter omfattende bevisinnhenting i ettertid.

«Alt henger sammen med alt»

Tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland hadde mange gode uttrykk. «Alt henger sammen med alt» er ett av dem. For halvannet år siden gjennomførte PST en omdømmemåling som viste at PST har godt omdømme og høy tillit. Den bevisste endringen av PST med vekt på økt samarbeid og åpenhet hadde gitt resultater. Dette var et kjærkomment resultat.

Og når vår arbeidsmiljømåling selv under politikonflikten i år viste toppscore i forhold til resten av politiet, Politidirektoratet og særorganene, da har vi fått også den indre bekreftelsen.

Vi har gjennom disse årene ikke minst funnet oss selv og forstått oppgavene. Det handler først og fremst om å beskytte demokratiet og nasjonen, deretter om å ivareta våre folkerettslige forpliktelser og så om å sikre borgernes sikkerhet.

Vi i PST har egentlig fire oppgaver:

- nasjonal *etterretnings*-tjeneste i forhold til nasjonens sikkerhetsinteresser (overvåke de grupper og personer som er farlige for nasjonen),
- nasjonal *sikkerhets*-tjeneste – vi skal stoppe trusler og angrep mot demokratiet og har livvaktansvaret for våre politikere,
- nasjonalt *etterforsknings*-organ med ansvar for skjult og til dels også åpen etterforskning,
- *påtale*-myndighet.

En sikkerhetstjeneste er for oss alle et nødvendig onde – men det er en naturlig del av et moderne demokrati.

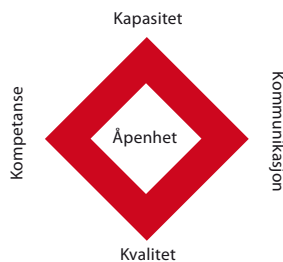
Hvor går nå veien videre for PST? Spennende vil det garantert være.

Det er grunnleggende for tjenesten at den, som de andre tjenestene i Europa, rapporterer direkte til regjeringen. Tjenesten er svært nær vår sikkerhetspolitikk. Skyver en tjenesten fra seg og skaper avstand, er det min vurdering at skandalene lettere vil gjenoppstå. Da vil en ikke være i stand til å forstå politikk. Dette var også grunnen til at Stoltenberg I-regjeringen med Hanne Harlem som justisminister ikke ønsket å underlegge PST Politidirektoratet, men opprettholde tjenesten parallelt med politiet og i et nært samarbeid med dette.

PST har dertil et unikt forebyggende ansvar med egne lovhjemler til forskjell fra politiet. Også av den grunn bør tjenesten holdes atskilt fra det ordinære politiet. Og det handler i tillegg vel også om maktfordeling, med fordelt ansvar mellom riksadvokat, politidirektør og PST-sjef.

Grunnleggende for tjenestens oppgaveløsning for fremtiden er at en fortsatt utvikler videre tjenestens *kompetanse* (især mht. flerfaglighet, teknologi og metodeutvikling), *kvalitet* (styring og ledelse), *kapasitet* (økning i antall tjenestemenn og tilstrekkelig metodekapasitet) og *kommunikasjon* (fortsatt åpenhet, klart budskap og plattformer som når ikke minst de unge).

Men god kontroll og transparens er like grunnleggende. Overvåkerne skal være glad for at de blir overvåket. Det hvite feltet i midten i vårt emblem illustrerer det.



DISSE FIRE K-ENE SIER NOE OM BÅDE DEN VEIEN VI HAR GÅTT OG DE UTFORDRINGER VI STÅR FORAN.



PST SITT ANSVAR FOR STATSLEDelsen
OG ANDRE MYNDIGHETSPERSONER ER BLITT
STYRKET SIDEN 2004.

Politilederes ansvar for god tjenesteutførelse –

Hvordan forebygge at ansatte begår straffbare handlinger

Jan Egil Presthus, sjef for Spesialenheten for politisaker

Innledning

Spesialenheten for politisaker, som ble opprettet 1. januar 2005, har som oppgave å etterforske og påtaleavgjøre saker som gjelder spørsmål om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten.

Spesialenheten har fra 2005 til 2008 avgjort ca. 2500 saker. Andelen saker som leder til straffreaksjon er liten. Ca. 6.5 % av anmeldelsene som ble avgjort i 2008 førte til forelegg, siktelse eller tiltale.

Mange av sakene som har ført til straffereaksjoner, og særlig de aller alvorligste, reiser spørsmål om utøvelsen av lederskap og kultur for ledelse i politiet. Det vil i mange sammenhenger være naturlig å stille spørsmål om overtredelsene kunne ha vært forhindrede eller avdekket på et tidligere tidspunkt dersom lederskapet hadde vært utøvd annerledes. Vi er selvsagt klar over at vår portefølje ikke på noen måte er representativ for politiets samlede virksomhet. Innenfor en virksomhet som bør ha en ambisjon om null-kriminalitet i egne rekker, tror vi allikevel at våre refleksjoner kan være av interesse.

Vår hensikt med å ta opp spørsmål om lederskap er ikke å uttrykke kritikk, men å forsøke å gi et bidrag til videreutvikling. Vi er helt sikre på at norske politiledere gjennomgående er godt kvalifisert og vi er kjent med at det over mange år har vært satset hardt på lederutvikling i politiet. Våre betraktninger og innspill har karakter av å være refleksjoner.

Vi vil her først og fremst støtte oss til generelle erfaringer. Det finnes mange interessante eksempler som kunne ha vært trukket fram fra Spesialenhetens

portefølje. Å gå igjennom dem ville imidlertid ha tatt tid. De som ønsker å få kunnskap om enkeltsaker anbefales å se på enkeltsaker og sammendrag som er lagt ut på Spesialenhetens hjemmeside: www.spesialenheten.no

Noen vil kanskje ha som innvending at Spesialenheten i denne sammenheng støtter seg på unntakene og gjør for mye ut av dem. Det er helt riktig at vi støtter oss på unntakene.

Ambisjonen må for politiet og påtalemyndigheten være at straffbare handlinger i sammenheng med tjenesten ikke skal forekomme. Derfor er unntakene viktige.

Spesialenheten har de siste årene deltatt i noen internasjonale fora som samler virksomheter med likeartede oppgaver. I ulike internasjonale sammenhenger så vil man som norsk deltaker ofte oppleve at vi skiller oss fra øvrige land ved at problemene er mindre, saker relativt sett er færre eller at de har et mindre alvorlig innhold. Sammenliknet med land det for oss er naturlig å sammenligne oss med, nordiske og vest-europeiske land, er Spesialenhetens vurdering ikke at Norge i denne sammenheng framstår som noen «uskyldighet». Andelen saker som leder til straffereaksjon er relativt likt som i andre land og innholdet i sakene er mer enn alvorlig nok.

Det lederen ikke tror kan skje, kan skje

Vi tror det er helt avgjørende for å avdekke, stanse og forhindre uønsket tjenesteforfølgelse eller straffbare handlinger i sammenheng med tjenesten, at det hos ledere i politiet og påtalemyndigheten er en erkjennelse av at straffbare handlinger *kan* bli utført av personer i ens eget arbeidsmiljø.

Det finnes mange eksempler i Spesialenhetens portefølje på at ledere i politiet har oppfattet forhold som klart burde ha gitt grunn til bekymring og inngripen, men hvor man har latt være å foreta seg noe. I noen tilfeller er det snakk om svært foruroligende opplysninger, for eksempel opplysninger om misbruk av

fullmakter, misbruk av narkotika eller seksuelt krenkende atferd i avhør. Lederen kan ha vurdert opplysningen, funnet den vanskelig å følge opp eller usannsynlig, og ingenting har skjedd. Alle slike opplysninger må følges opp på en fornuftig måte. Å la det være kan innebære et svik i forhold til ofre, arbeidskollegaer, virksomheten, den personen som opplysningene gjelder og dens nærmeste.

I samtlige av de alvorligste straffesakene som har vært behandlet hos Spesialenheten siden 2005 har situasjonen vært den at ledere og politikollegaer over tid har sett tegn som har gitt grunn til bekymring. At tegnene har vært der kommer tydelig fram i vitneforklaringer som opptas av Spesialenheten under etterforskningen. Samtidig som man er overrasket og skuffet over det som er avdekket, bærer flere på en anger i forhold til at man ikke tidligere formidlet den kunnskap man hadde videre eller grep inn med bakgrunn i den kunnskap man da hadde.

Noen vil kanskje mene at en altfor streng oppfølging av ethvert mulig fare-signal vil føre til at man får et arbeidsmiljø hvor man vokter på hverandre, og hvor det oppleves som utrygt og utrivelig å være. Vi mener ikke at ledere skal være overvåkere. Det må imidlertid reageres på det som *kan* innebære at det skjer noe uakseptabelt.

Flere ansatte i politiet kan i møtet med Spesialenheten oppfattes å ha en noe manglende forståelse for den helt spesielle rollen det er å være polititjenestemann og ved det ha fullmakter til å foreta inngrep overfor person og eiendom. Det er viktig å opprettholde en form for respekt for og omtanke for de særlige fullmakter man er betrodd i politiarbeidet.

Rutinemessige betraktninger som begrunnelse for bruk av makt vil kunne skade politiets forhold til publikum. Det politiet anser som hverdagslig kan for den anholdte, innbrakte eller pågrepne være en ekstrem hendelse. Det er i denne sammenheng interessant å registrere hvordan polititjenestemenn som har vært pågrepet av Spesialenheten, og som har tilbrakt en natt i celle på Hamar politistasjon, beskriver opplevelsen. Flere har sagt at dette vil prege dem for resten av livet.

Spesialenhetens inntrykk er at ledere og kollegaer i sin vurdering av hva som bør følges opp i for stor grad støtter seg på regelen i politiinstruksen § 6-3 om kollegiale forhold og rapporteringsplikt. I henhold til denne bestemmelsen inntreer rapporteringsplikten først når man har kunnskap om at en politimann har begått en straffbar handling. Skal man forebygge straffbare handlinger i politiet, må varselklokkene ringe før handlingen er begått.

Medarbeidere i faresonen må følges opp

Årsakene til at ansatte i politiet begår straffbare handlinger i sammenheng med tjenesten er ofte de samme som for lovbrytere flest. Handlingen kan for eksempel være en følge av grådighet, begjær, rusproblemer eller likegyldighet.

Flere ansatte i politiet som har vært etterforsket av Spesialenheten for alvorlige anklager har hatt forhold i sitt privatliv eller i sin arbeidssituasjon som arbeidsgiver har hatt kunnskap om og som muligvis burde ha medført en sterkere oppfølging av eller oppmerksomhet mot denne arbeidstakeren. Dette gjelder forhold som:

- vanskelig privatøkonomi,
- samlivsbrudd (bor på jobben),
- rusproblemer, spillavhengighet,
- bitterhet i forhold til arbeidsmiljø/arbeidsgiver,
- tidligere straffet eller gitt advarsler fra arbeidsgiver som har medført omplassering,
- privat omgang med kriminelle.

Stillinger/funksjoner i politiet eller påtalemyndigheten kan ikke bekles av personer som man ikke har tillit til eller personer som ikke godt nok forstår sitt

ansvar. Omplussing kan sikkert være en god løsning for noen, men ingen stillinger i politiet er slik at de kan bekles av en person som man ikke kan ha tillit til. Den som ikke forstår sitt ansvar kan gjøre skade uavhengig av hvilken avdeling eller enhet han arbeider i.

Det er viktig at medarbeidere i faresonen følges opp og ikke har for store fullmakter når det gjelder å styre sin egen arbeidshverdag. Noen må bry seg og følge med.

I flere av de alvorlige sakene Spesialenheten har etterforsket, ser vi at ansatte på relativt lavt nivå i politiorganisasjonen har stor grad av styring over egen arbeidsdag. I flere tilfeller ser vi også at de samme personene har fritidsinteresser som de til dels kan dyrke gjennom jobben. Ett eksempel her kan være våpensamleren/våpenentusiastene som arbeider på våpenkontoret. Når fritidsinteresser og jobbfunksjoner har et visst sammenfall, synes det klart å innebære økt risiko for uregelmessigheter. For de personene det gjelder antas det også å være en viss fare for økt risiko for ubegrunnet å bli anklaget for å blande jobb og fritidsinteresser.

Spesialenheten er gjennom internasjonalt samarbeid kjent med at enkelte politiorganisasjoner i Storbritannia har innført repeterende rutiner for såkalt «Force-vetting». «Force-vetting» innebærer i denne sammenheng at det foretas en vurdering av hvorvidt en stillingsinnehaver er/fortsatt er skikket til å være betrodd det ansvaret og de fullmakter som følger stillingen.

Ordningen hviler på en erkjennelse av at vurdering av kvalifikasjonskrav ved rekruttering og ved nasjonal sikkerhetsklarering ikke gir en tilstrekkelig garanti for pålitelighet og rettskaffenhet i løpet av en 20-30 år lang karriere i politiet. Det er i utviklingen av ordningen også tatt hensyn til at moderne politiarbeid gir økt risiko for tillitsbrudd blant annet som følge av økt bruk av datateknologi, tverrfaglig samarbeid og økt omfang av spesialistbistand og kontraktinngåelser.

Ordningen innebærer at det arbeides pro-aktivt med å sikre at medarbeidere møter de ønskede standarder for sikkerhet og tillit. Å arbeide forebyggende bidrar til å sikre tilliten til politiet og reduserer behovet for kostbare undersøkelser og

etterforskningsoperasjoner. «Force-vetting», eller «vetting», er utviklet og tilpasset for ulike grupper av ansatte i politiet, og brukes ikke bare i forhold til politipersonell, men også i forhold til sivilt ansatte.

Det framstår for oss som om ordningen med «vetting» går mye lengre i å vurdere en medarbeider enn det som følger av daglige ledelse eller ordinær medarbeideroppfølging gjennom blant annet ordningen med medarbeidersamtaler.

Om ikke norsk politi allerede har fattet interesse for «vetting», tror jeg dette kan være en ordning som det kan være interessant å se på.

Ansvar for å følge opp medarbeidere i politiet vil selvsagt ikke være begrenset til å følge de som står i fare for å begå illojale handlinger eller alminnelige lovbrudd. Noen ganger vil i utgangspunktet prisverdige målsettinger – som et ønske om å lykkes i arbeidet, løse et oppdrag og/eller få pågrepet en gjerningsmann – gjøre at noen i politiet eller påtalemyndigheten handler utenfor sine fullmakter eller utenfor rammen av lovlig maktanvendelse. At man gjennom grunnopplæring, årlig operativ trening og i det daglige arbeidet kommuniserer om rettslige og etiske rammer for virksomheten er selvsagt viktig. Operativ trening må ikke bare ha et fokus på virkemidler og metoder. Det må også være oppmerksomhet mot når det aktuelle tiltaket vil være nødvendig og forsvarlig å bruke.

Vi tror det er viktig at ledere i politiet utøver fornuftig kritikk i forhold til medarbeidere som i noen situasjoner gjør ting enklere enn det regelverk og andre føringer legger opp til. Eksempler fra Spesialenhetens portefølje er blant annet unnløtelser av å skrive rapport om ransaking, at oppdrag i strid med lokale føringer ikke registreres i PO og at polititjenestemenn/medarbeidere i påtalemyndigheten bruker sin «hastekompetanse» (sekundærkompetanse) når situasjonen egentlig tillot at beslutningen ble truffet av person eller organ som har primærkompetansen.

Når politiet både er politi og arbeidsgiver

Spesialenheten har i løpet av de siste årene mottatt noen anmeldelser hvor ansatte i politiet anklages for å ha begått straffbare handlinger mot kollegaer. Sakene har for de berørte virksomheter derfor reist både strafferettslige og arbeidsmiljømessige spørsmål.

Det kan i slike saker se ut som om det er noe nøling eller vegring mot å ta tak i de strafferettslige spørsmålene med den besluttosomhet som må forventes. Spørsmål som man under andre omstendigheter raskt ville ha søkt å få en avklaring på gjennom en straffeprosessuell tilnærming, blir brakt inn i et forhandlingsspor. Arbeidsgiver velger for eksempel å ha møter med offeret for å avklare om han/hun ønsker å anmelde, dette selv i saker hvor det ikke foreligger noe krav om privat påtalebegjæring. Spørsmålet om det bør åpnes etterforskning blir også vurdert i forhold til om etterforskningen vil kunne frambringe fellende bevis for en straffbar handling.

Heller ikke den anklagede blir fulgt opp med alle adekvate tiltak. I saker hvor det for eksempel burde ha vært vurdert tilbakekall av våpentillatelse, har dette ikke skjedd og man har i stedet basert seg på improviserte og såkalte «frivillige tiltak».

Politiet må når anklagene retter seg mot en av sine egne alltid være pinlig nøyaktig med at man ikke bidrar til å skape et grunnlag for anklager om at de gis «lempeligere behandling» enn det som blir andre til del. Av hensyn til tilliten til politiet bør enhver berettiget tvil om valg av tiltak ved oppfølging gå i retning av at aktuelle spørsmål finner sin avklaring i straffesakssporet.

Politiledere må verne om varslerne

Spesialenheten har tidligere gitt uttrykk for en viss bekymring for at det ikke er et godt nok klima for varsling i politiet. Vi kommenterte dette i et innlegg i *Norsk politi nr. 3* for 2008.

Vi stilte der blant annet spørsmål om det er tilfeldig at det i noen situasjoner er yngre og uerfarne tjenestemenn som først reagerer. Så lenge vi ikke har noen nærmere kunnskap om de faktiske forhold, vil en debatt om varslingsklima i politiet hvor ansatte i politiet ikke selv bidrar bære preg av en viss grad av spekulasjon. Vårt inntrykk er imidlertid at det gjennomgående er en høy terskel for å varsle, enten man er personlig offer eller det er snakk om en handling som har rammet andre.

Selv om eksemplene er få, gir de grunn til stor bekymring når man gjennom forklaringer som avgis til Spesialenheten eller til domstolene registrerer at personer som har tatt belastningen med å varsle om uakseptable hendelser på egen arbeidsplass, mottar negative reaksjoner fra eget arbeidsmiljø.

Ledere i politiet har en stor oppgave i å utvikle og ta vare på en kultur hvor varslere ikke skal frykte gjengjeldelse.

Kultur for læring

Finstad-utvalget har stor oppmerksomhet mot betydningen av erfaringslæring i politiet.

Vi er selvsagt glad for at utvalget framhever at Spesialenheten her kan spille en viktig rolle.

En av de største utfordringene når politiet skal arbeide med erfaringslæring, tror vi er at mange ikke klarer å se kritisk på en tjenesteatferd som ikke er straffbar. Noen synes helt klart å mene at det som ikke er straffbart må være greit. Vi er kjent med tilfeller der frifinnende dommer hvor domstolen har uttrykt tvil, brukes til å beskrive et lovlig handlingsrom. Med den romslighet domstolene utviser i vurderingen av straffansvar for politiet står man da i fare for å anerkjenne både uhensiktsmessige og kritikkverdige handlinger.

En god kultur for læring krever blant annet at man evner å se og ikke bagatelliserer eller bortforklarer feil som er begått. Å utvikle god kultur for læring vil

kreve at ledere og talsmenn for fagorganisasjoner opptrer som gode agenter for betydningen av denne type arbeid.

Personer som kommer under anklage fra Spesialenheten oppfatter seg i mange tilfelle som ofre. En vanlig ytring er for eksempel: «Er dette den takken jeg får etter mange års tjeneste for norsk politi?» Den anklagede oppfatter prosessen som urimelig.

Spesialenheten har også fått flere henvendelser fra toppledere i norsk politi som kan forstås slik at ikke bare den anklagede ser på seg selv som offer, men at også at systemet omkring ham/henne gjør det. Vi har fra toppledere flere ganger fått spørsmål om ikke en sak eller anklage kan behandles mer summarisk og mindre grundig. Det viktigste for dem har vært at saken avgjøres raskt, ikke at vi gjennomfører et kvalitativt godt arbeid. Dette gjelder både saker hvor personer har omkommet i sammenheng med politiets tjenesteutførelse og saker hvor etterforskningen har ledet til ubetinget straffereaksjon for den anklagede.

Det kan heller ikke ses bort fra at den måten PFs medlemsblad *Politiform* omtaler saker innenfor Spesialenhetens ansvarsområde på, kan virke inn på læringskulturen i politiet. *Politiform* omtaler gjerne personer som har vært etterforsket og tiltalt av Spesialenheten på et vis som skaper et bilde av at de har vært ofre for en urimelig prosess.

Politiform bruker mest plass på frifinnelsene. Etter at Høyesterett i mai 2008 hadde behandlet en maktbruksanklage for andre gang, hadde *Politiform* i juni 2008 en forside med hovedtittel «Kan nyte friheten», og med undertittel «Da Høyesterett frikjente den erfarne politimannen, ble det samtidig slått fast at nødverge også gjelder for politifolk». I omtalen av saken omtales Høyesteretts dom som en blank frifinnelse og spørsmålet er ikke hva man kan lære av dommen, men om ikke Spesialenheten nå bør justere sin tiltalepraksis.

I samme utgave av bladet omtales Oslo tingretts frifinnelse av en arrestforvarer som var tiltalt for utilbørlig opptreden for å ha sagt «You are acting like a fucking monkeyboy» til en mørkhudet innsatt som «En seier for fornuften». Vi

mener det var et godt grunnlag for å lære av begge sakene, men bidrar Politiforum til at leserne forstår det?

Når man jobber med erfaringslæring er det nødvendig å snakke om det som har skjedd, selv om dette kan oppleves som ubehagelig for den/de som har vært delaktig i den faktiske hendelsen. Spesialenheten har fått flere kritiske kommentarer til at vi i årsrapporten for 2008 har brukt plass på den nevnte saken som ble behandlet 2 ganger i Høyesterett.

Kritikken har hatt som innhold at Spesialenheten må tåle et nederlag og at når man har tapt i Høyesterett 2 ganger, er det på tide å legge ned «våpnene».

Årsaken til at Spesialenheten har brukt plass på en sak – hvor en i beskrivelsen har fjernet alle navn som kan identifisere steder eller personer og hvor faktum er gjengitt fullt ut i samsvar med Høyesteretts gjennomgang – er at vi synes det er svært viktig å kommunisere med politikere og kritikere av politiet og/eller Spesialenheten om vårt arbeid. Dommen viser at politiets maktbruk blir inngående vurdert og prøvet av domstolene. Dommen gir også en god beskrivelse av de rettslige rammene for politiets maktbruk. Det er helt nødvendig at politiske beslutningstakere og kritikere av politiet kjenner til avgjørelsen. Det vil blant annet bidra til saklighet i debatter om politiets fullmakter og om innretningen på kontrollordningene er riktig.

Vi i Spesialenheten er sikre på at størst mulig grad av åpenhet bør være en målsetting for alt læringsarbeid i politiet og har det som målsetting for vårt eget arbeid. Den viktigste årsaken til dette er at politiet og påtalemyndigheten på vegne av staten håndhever vide fullmakter. I en moderne rettstat er det selvsagt nødvendig og ha åpenhet om bruken og kontrollen med bruken av disse fullmaktene.

DEL 3

Debatt

«Har politiets fellesforbund noe ansvar for tilliten til politiet?»

Hans Sverre Sjøvold, rektor ved Politihøgskolen

Innledning

Det er god symbolikk i at dette tema drøftes på vår forskningskonferanse. Vi ønsker å være en arena for takhøyde og den frie meningsytring.

Innledningsvis er det behov for å tydeliggjøre den offentlige debatt, og da det er temmelig klart at vi må forholde oss til flere problemstillinger som ofte blandes sammen.

Den mest åpenbare er knyttet til Politiets Fellesforbund's lønnskamp. Vi opplever en fagforening som gjennom ulike aksjoner og virkemidler fokuserer på medlemmenes krav om økt lønn. Jeg unner alle i politiet god lønn, men har vært kritisk til de strategier og metoder som er brukt for å oppnå mer lønn. Et problem er aksjonene som ikke er aksjoner, men som alle skjønner er aksjoner. Jeg vil seinere komme med noen eksempler på slike ikke-aksjoner.

En annen debatt handler om bemannings situasjonen i norsk politi. Her kan det vises til Politidirektoratets rapport *Politiet mot 2020*, som gir en beskrivelse av etatens bemannings- og kompetansebehov. Det er faktisk først gjennom denne rapporten vår etat har fått en god tilstandsbeskrivelse knyttet til framtidig behov for bemanning. Alle kjenner jo regjeringens hovedfokus for å bedre bemanningen i politiet.

Den siste debatten knytter seg til den generelle ressurs situasjonen i politiet. PF har jo også engasjert seg i denne debatten. Her vises til landsmøtevedtaket referert over. Politiets manglende evne til å løse sine oppgaver som følge av lite

ressurser er jo en gjenganger i mediene fra PFs side, men også fra politikere og borgere som føler de ikke får den service og oppfølging de burde hatt.

I det følgende vil jeg ta utgangspunkt i disse problemstillingene; men også i dette innlegget vil det være flytende overganger mellom de ulike problemstillingene.

Et utgangspunkt – og noe om tillitsbegrepet

Tillitsdimensjonen er satt på dagsorden av fagforeningen selv. På landsmøtet i 2007 var PF opptatt av koblingen mellom lønnskamp og tillit. Det holder å vise til vedtaket fra landsmøtet i hvor det heter: «PF skal i landsmøteperioden synliggjøres som en **kamporganisasjon** og er villig til å akseptere at **tilliten vi har i befolkningen svekkes midlertidig**» (min framheving). Det heter videre: «PF skal i tariffperioden 2008-2010 ta i bruk **nødvendige virkemidler**, som engasjerer **hele** medlemsmassen i praktiske tiltak, for å oppnå en betydelig høyere lønn. Tillitsvalgte på alle plan må følge dette opp» (min framheving). Landsmøtet i 2008 fulgte opp vedtaket:

«PF skal videreføre en tøff lønnskamp i tråd med landsmøtevedtaket i 2007. (...) PFs medlemmer har de siste månedene gitt klart uttrykk for sin frustrasjon over lønns- og arbeidsvilkår i politi- og lensmannsetaten, og etatens **ressurssituasjon** er synliggjort for samfunnet for øvrig. PF skal sørge for at de som har det politiske og ledelsesmessige ansvaret for denne situasjonen, kontinuerlig utfordres på å finne en løsning på situasjonen til saken har funnet sin løsning» (min framheving).

Jeg legger til grunn at landsmøtevedtaket fra 2007 sikter til den årlige tillitsmålingen til MMI. I *Politiforum 12/2007* sier PF-lederen i Hordaland, Ivar Sindre Hellene: «Det er noe essensielt feil når flyvelederne som har så lav tillit i befolkningen har skyhøye lønninger, mens vi som jobber i politiet har full tillit blant publikum, men lav lønn». MMI-prosenter ned og lønnsprosenter opp er en logikk i den retningen. Flyvelederne ble konsulenter i lønnskampen. Det at PF

ønsker å være en kamporganisasjon og på den måten akseptere at tilliten til politiet i befolkningen svekkes midlertidig, er et valg organisasjonen selv tar. Det må være en fagforenings fulle rett å ha en slik strategi. Om det blir mer lønn av det, vet ikke jeg så mye om. Mitt utgangspunkt er at tillitsbegrepet dreier seg om flere dimensjoner.

En annen tillitsdebatt, som har kommet opp under arbeidet med dette innlegget, er tilliten til PF, og PFs tillit til seg selv. Jeg registrerer at fagforeningen legger ansvaret på mange eksterne aktører i forhold til politikonflikten. Men kan en fagforening fraskrive seg ansvaret for det den mener er medlemmenes dårlige lønnsutvikling? Dette er vel et to-partsforhold. Jeg tror nemlig lønnskampen kan bli en vel så stor tillitsprøve for fagforeningen som for tilliten til politiet generelt. Jeg savner den interne debatten om viktige veivalg. Mange har meninger, men få kommer fram med dem. Kanskje ikke så rart når kommentarene på hjemmesidene til PF har innslag av både partering og kremasjon. Det er prisverdig at mulighetene for å kommentere er blitt begrenset. Det fikk være grenser for hvor mange overtramp som kunne formidles. Samtidig er det leit at den gode frie debatt ikke kan forvaltes innenfor sømmelighetens grenser. Brukerne har ødelagt en god mulighet for meningsytring tilrettelagt av PF.

Ytre etat med studentenes øyne

På Politihøgskolen ser vi ofte ytre etat gjennom våre studenter. Et par av våre ansatte har nylig vært på besøk i flere politidistrikter, og har kommet tilbake med noen bekymringsmeldinger. Flere studenter i praksis reagerer på det som er «ikke-aksjoner». Det er stor variasjon mellom politidistriktene. Studentene ved enkelte politidistrikter sitter mye inne på vakta og får beskjed om at produksjonen skal ned. Hvis de er ute og kjører patrulje, har de fått beskjed om ikke å stanse biler, foreta lite oppsøkende virksomhet, og bruke lang tid på hvert oppdrag. Enkelte har ikke gjennomført trafikkkontroller på 6 måneder. Personer skal helst ikke pågripes. Studenter som vil jobbe ekstra, blir sanksjonert inn i lojalitetsfolden. Det er klart bekymringsfullt at politiets resultater

og produksjon har en negativ utvikling. Arbeidsmoralen beskrives som dårlig flere steder. En student fortalte en av våre ansatte følgende om innholdet i en samtale med sin praksisveileder: «Det er trist at du dette året ikke har erfart hvordan vi virkelig jobber. Jeg skal derfor kjøre en vakt med deg der vi jobber slik vi vanligvis gjør».

Jeg snakket nylig med en representant for påtalemyndigheten som kunne fortelle om lavt tempo i etterforskningen og lengre saksbehandlingstider. Tallene fra Riksadvokaten sier vel sitt.

En ting er at folk ikke vil stille sin fritid til disposisjon for arbeidsgiver, en annen ting er hva som gjøres i arbeidstiden. Noen studenter lurte på hvordan det skal bli når «ikke-aksjonen» avlyses. Mye vil avhenge av resultatene under de sentrale lønnsforhandlingene. Forventningene til vesentlig økte lønninger er store. En student som tok praksisåret på nytt melder om en radikalt forverret situasjon i sitt distrikt det siste året. Arbeidsledere i etaten sliter med at det er en rollekonflikt i det å være leder på den ene siden og fagforeningsmedlem på den andre. Jeg behøver ikke si noe mer.

Organisasjonenes oppgaveløsning

Min bekymring er at de oppgaver politiet som organisasjon er satt til å løse, ikke blir løst slik samfunnet forventer. Her kan det vises til en kontinuerlig offentlig debatt. PFs rolle i denne debatten har vel stort sett vært å påpeke svakheter, utilstrekkeligheter, budsjettproblemer og konstant mangel på folk. Spørsmålet er om dette er egnet til å svekke tilliten.

Jeg tror det går en grense for hvor lenge politiet kan sitte på oppgaver som vi ikke evner å løse, før andre ønsker å løse de samme oppgavene. En overføring av oppgaver til privat sektor blir fra tid til annen diskutert. Det kanskje mest kjente var bruk av et privat vaktsselskap til fangetransport. Vaktsselskapet leverte gode tjenester, men det er problematisk å overføre det offentliges kjerneoppgaver til private.

Dersom politiet ikke bidrar til økt trafikksikkerhet gjennom sin kontrollaktivitet på landeveien, forstår jeg argumentet om å legge til rette for at andre offentlige myndigheter kan ta større deler av kontrollaktivitetene. Å reagere mot lovbrudd er viktig for å gi en lov ønsket effekt. En avkriminalisering av en rekke overtredelser av vegtrafikkloven, vil øke mulighetene for administrative reaksjoner og at Statens Vegvesen kan overta. Andre kontrolletater ønsker utvidede fullmakter. Tollvesenet i andre land har egen etterforskning og egne statsadvokater. Vil vi ha et enhetspoliti, må vi sørge for at det fungerer. Gå-sakte-aksjoner blant folk som er på jobb, undergraver tilliten til vår evne til å løse våre oppgaver.

Manglende oppgaveløsning har generert en diskusjon i Oslo om et kommunalt politi. Indirekte må dette være en klar mistillit til det statlige politiet vi har i hovedstaden. Jeg har registrert at André Oktay Dahl i Justiskomiteen har beskrevet dette som «tyttebærpoliti». Han advarer mot ordningen og framhever verdien av den utdanningen vi har i dag. Andre land har kommunalt ordenspoliti. Det er ikke vanskelig å forstå fortvilelsen hos den politiske ledelsen i Oslo over situasjonen knyttet til narkotika, vinning og vold. I den utstrekning det er manglende oppgaveløsning som følge av lite folk på jobb, så må det gjøres noe med det i seg selv og ikke ved en fragmentering av politioppgavene. PF er en god garantist for en videreføring av dagens politiordning og utdanning. Det er meget bra.

Ressurssituasjonen

Størrelsen på politistyrken i et land er en politisk prioritering. Det handler om bevilgninger til sektoren. Vi hører ofte om det som er for lite, men hva er nok? Det finnes bare et svar: Summen av de vedtak som genererer bevilgninger til etaten og vår egen evne til å forvalte disse. Det kan ikke bare være PF som skal kjempe for økte bevilgninger til etaten. Det må være et felles ansvar. Det må være samsvar mellom de oppgaver vi forventes å løse og de ressurser som stilles til disposisjon. Faren i dagens situasjon er at organisasjonens kraft kan svekkes i alt lønnsfokuset omhyllert av ikke-aksjoner og et stadig gjentatt negativt fokus på etaten. Det må være vanskelig å finne balansen mellom det å være en kamp-

organisasjon, en pådriver i ressursdebatten og en kriminalpolitisk tydelig røst. Da er det enda viktigere enn før at andre stiller opp.

Vi politiledere blir ofte kritisert for ikke å gi en korrekt beskrivelse av ressurs-situasjonen slik den oppleves i det daglige. Det tror jeg i mange sammenhenger kan være riktig. Jeg har ikke registrert at kriminalitetsbekjempelse har vært noen fanesak for de politiske partiene som nettopp har avsluttet sine landsmøter. Det er bekymringsfullt. Vi må vokte oss for ikke å komme i en situasjon hvor alt bråket i etaten innbærer redusert interesse i å satse på oss eller en holdning i retning av at økte ressurser bare gir større muligheter for økt lønnsglidning. Regjeringen skal uansett ha velfortjent honnør for sin satsing på økte studenttall ved Politihøgskolen og tilførselen av 460 nye sivile stillinger.

Tillit til profesjonen og arbeidsplassen

Skal vi utvikle politiet i Norge er vi avhengig av godt kvalifiserte studenter som får en god utdanning. PF har alltid vært opptatt av en god grunnutdanning for politiet og har vært garantisten for dagens bachelorutdanning. Det samme gjelder forholdet til en god etter- og videreutdanning for politiansatte. Vi har fått ubetinget støtte i arbeidet med å få en ny skole her i Oslo. Dette er utmerket og meget gledelig.

I den situasjonen vi nå er i, kan det imidlertid virke som om PF har kommet i en rollekonflikt. Det er viktig å synliggjøre rekrutteringsproblemer som en del av lønnkampen. Som en følge av det, opplever vi den underlige situasjonen at PF som en del av lønnskampen setter et negativt fokus på studentene og kvaliteten på studentene, og forsøker å obstruere utdanningen deres. Dette kan utvilsomt svekke tilliten til profesjonen og utdanningen. Vi har tidligere erfart at det er samlet inn søkertall fra distriktene som ble oppsummert og offentliggjort. Tallet ble presentert som lavere enn året før, mens det endelige tallet var høyere enn året før. Da PFs leder ble konfrontert med økt søkertall på TV, fikk vi høre at kvaliteten hadde gått ned. Jeg er fremdeles usikker på hva dette ble målt mot.

Jeg håper på et svar i dag, ellers blir dette en substansløs uttalelse tatt ut av kontekst. Jeg kan også lese i *Politiforum* for april 2009 at innværende års opptak sammenlignes med opptaket for 1984. Den gangen var det 123 studieplasser og rundt 2400 søkere. Dette året skal det tas opp 552 studenter, og det er i følge *Politiforum* 2000 søkere. Jeg vet ikke hvor tallet 2000 kommer fra. Vi har ca. 2600 søkere som har oppgitt Politihøgskolen som førstevalg ved Samordnet opptak. Antall søkere i 1984 og 2009 er med andre ord nokså likt, men det kan virke som om det forventes at når antallet studieplasser øker, så øker søker-volumet. Dette blir et merkelig spill med tall. Det viktigste er at vi får gode studenter til å fylle studieplassene. I 1974 var det 794 søkere til 286 plasser. I 1977 var det 1350 søkere til 436 plasser. Det ble sikkert meget gode politifolk av de kullene også.

Etter- og videreutdanning

Vi vet at det ble aksjonert for å hindre at politifolk søkte UEH – utdanning og livvaktkurs. Også her var det ikke-aksjoner. SMS-er og mailer fra PF ble brukt. Jeg kan sitere en SMS som ble sikret: «I dag møtte bare 2 av 12 på PHS. Godt jobbet av lokallagene så langt! Hold trøkket oppe mot de som har vært søkere». Mange søkere, og deres familier, ble utsatt for et tøft press. Flere av søkerne som hadde satset på livvaktsturset, er nå for gamle og har mistet muligheten til den karrieren.

Instruktører

Vi fikk tidlig meldinger om at neste ikke-aksjon var rettet mot instruktørene som skulle gi våre 3. års studenter ferdighetstrening i leir. Jeg kan si mye om denne runden. Politihøgskolens motiv for å handle har hele tiden vært å gi våre studenter den utdanningen de hadde krav på og norsk politi nødvendig utdannet arbeidskraft. Det ble en merkelig situasjon. Dette har tidligere vært en populær tjeneste. Tillitsvalgte ville vite hvem som hadde meldt seg. Henvendelsene skjedde

både lokalt og til Politihøgskolen. Mange ringte hit og anmodet om beordring, da det ble ansett som illojalt å stille frivillig. Vi fikk til og med henvendelser om å få oppgi fritaksgrunner som ikke ville bli godtatt.

Fire saker ble brakt inn for domstolene med begjæring om midlertidig forføyning. Saksøkte var Staten. Jeg har fått mitt pass påskrevet av redaktøren i *Politiforum* for å kjøre steinhard formaljuss og forvalte en personalpolitikk fra steinalderen. Det har gledet meg at den instruktøren som havnet i denne situasjonen, har søkt jobb ved Politihøgskolen. Kanskje er vi ikke så ille allikevel?

Det skuffer meg å høre om samtaler med instruktører som har stilt opp, men som gruer seg til å reise hjem. Det har vært utidig press mot de som ikke stiller seg bak aksjonen; røde og gule kort i posthyllene, krenkende mailer og SMS-er. Det virker som det meste har vært tillatt i denne perioden. Jeg trodde PF var garantisten for et godt arbeidsmiljø og respekt for den frie mening. Kravene til lojalitet er sterke, og det har gjort noe med flere arbeidsplasser. Tenke seg til en arbeidsgiver som hadde opptrådt slik mot sine ansatte.

Sluttord fra en voksen student

Jeg vil avslutte med et sitat fra en godt voksen student: «Jeg har to utdanninger, jeg har vært på flere arbeidsplasser, men jeg har aldri opplevd en fagforening, som fra dag en på en høyskole forteller om lite ressurser, manglende muligheter til jobb, dårlig utstyr og dårlig lønn, og i tillegg oppfordrer til ikke å søke sommerjobb. Jeg visste hva lønnen var da jeg begynte på Politihøgskolen, men jeg mister motivasjon til å søke jobb i politiet som følge av arbeidsmiljøet i enkelte politidistrikter.»

Vi hørte innlegget fra Gundhus i går om reparasjonsstrategier i forhold til tillit. Jeg merket meg «back-to-basics» – ikke til 50-tallet, men kanskje til 2005?

Har Politiets Fellesforbund noko ansvar for tilliten til politiet?

Arne Johannessen

Det var ein interessant innleiing frå rektor

Kva skaper tillit eller omdøme for politiet? Det er det personlege møtet. Mitt barnebarn, Sander på fire år, var med når eg hogg ved. Han stod og såg lenge, og så sa han: «Du bestefar er sterk». Han hadde sett meg hogga ved, løfta store kubbar, og dermed skapte han sitt inntrykk av ein sterk bestefar.

Slik er det med publikum sine møter med politiet og. Det er politiet sitt møte med publikum i gata som skaper tilliten mellom publikum og politi. Når publikum vert møtt med respekt og integritet, gjev det tillit, ikkje som i ein del andre land. Det er ein kampsak for Politiets Fellesforbund (PF) at publikum skal ha tillit til politiet, og at politiet skal ha ein høg kompetanse.

Kven var det som var pådrivar for at me skulle få ein politiskule, og seinare ein politihøgskule? Kven tok tak i kravet om å få forskingskonferanse? Jau, det var eit brev frå Lensmannsetatens Landslag ved Arne Johannessen til dåverande justisminister Gerd Liv Valla i 1997. Det var ingen initiativ frå arbeidsgjevar. Og no er me her på den 13. i rekka.

PF er opptatt av kunnskapsbasert læring basert på forskning. Det var også ein av grunnane til at PF bestilte forskning gjennom Rogalandforskning og forskinga til Wathne og Finstad i 2008. Når har arbeidsgjevar bestilt forskning om media, maktbruk og det å jobba med folk i vanskelege situasjonar? Eg har ikkje sett eit einaste døme.

Kva er rolla til ein fagforeining? Kva andre bransjar i Noreg legg ansvaret og krav til resultatoppnåing på ei fagforeining? Når togene står, så når posten ikkje kjem fram, men eg har ikkje sett at det er fagforeiningane som får skulda for

det. Det er leiarane som får det, og dei står fram. PF har eit ansvar for ærlig kommunikasjon og openheit.

Korleis hadde tilliten til publikum vore om ikkje PF var opptatt av tillit og kriminalpolitikk? Eg har to spørsmål i den anledning. Korleis hadde situasjonen vore om PF hadde sagt nei til unnatak frå Arbeidsmiljølova (AML)? Det er få organisasjonar som aksepterer unntak frå AML på vegne av sine medlemmer. Korleis hadde situasjonen vore om me hadde brukt all kraft på å kjempa mot ein gammalmodig beordringskultur? Beordringssystemet høyrer til i eit forhistorisk regime, og ikkje i 2009.

PF har også tatt ansvar i spørsmålet om bierverv. Er det sjølv sagt at ein organisasjon tek ansvar for at medlemma får redusert sine muligheter for ekstrainntekt? Nei, me skulle vel egentlig jobba for at det ikkje var restriksjonar, men me ser heilt klårt at det er naturleg at det er grenser i forhold til politirolla og bierverv.

Ein av dei største utfordringane angåande tillit er openheit om den faktiske situasjonen, og ikkje å dekkja over fakta.

Politileiarane må kommentera heilt opent og ærlig. Korleis oppfattast det av publikum når det er lang uttrykkingstid og sakar blir nedprioritert? PF sine tillitsvalde er opne og ærlige på det. Dagen etterpå går leiaren ut i media og fortel at dei har full kontroll, for deretter – neste dag – å gi ein klapp på skuldra til våre tillitsvalde og erkjenne at det er dei som fortalde sanninga.

Kva gjer det med tillita? Kva får politikarane av inntrykk? Det kjem ein versjon frå PF og ein frå leiinga.

Politikarane formidlar rosenraude inntrykk. Som døme kan nemnast at DNA vert presantert som sesam- sesam og skal løyse all kvardagskriminalitet, og leiarane og dei tilsette skal læra det utan at det går på kostnad av andre oppgåver. Ny satsing på vold i nære relasjonar får krav om topp prioritet. Det er aldri noko som skal nedprioriteras.

Politikarane driv i mange høve detaljstyring utan at det følgjer med økonomi.

Det er det rosenraude som skildrast, ikkje kvardagen. Tilsette kjenner seg ikkje att i dei skildringane som politikarane i mange høve gjev.

Ta for eksempel publikumsundersøkinga. Justisministeren var oppe i nord og skrøyt politidistriktet opp i skyene. PF sine tillitsvalde fortalte korleis situasjonen var, og i publikumsundersøkinga kom publikums dom – og kva var den? Same som PF sin.

Kva skaper tillit? Ærlegdom og openheit eller rosemaling som blir gjennomskua av politi og publikum?

Takk til Sjøvold for ros, eg skulle gjerne kommentert ein del av påstandan, men tida strekkjer ikkje til. Eg vil imidlertid kommentera noko som ikkje kan stå uimotsagt. Han skulda PF for at det var lite rom for kritikk og debatt internt i PF.

Eg kan forsikra dykk alle om at er det ein stad i etaten det er openheit og debatt, så er det i PF, i motsetnad til mange andre stadar. Hos oss seier leiarane når dei kjem på samling at dei endeleg får ein arena kor dei kan snakka opent.

Kvifor er det ikkje skapt slike arenaer i etaten?

Eg har ikkje sagt at studentane har vorte dårlegare. Det er tatt ut av sin samanheng, men eg skuldar ikkje på media, for eg har altfor lang erfaring med media til å gjera det. Kvifor har kampen kome? Kven har svikta?

Det har vore ein utvikling over tid, og mange, både leiare og fagforeining har svikta.

Det er helt openbart at PF har vore meir opptatt av kriminalpolitikk enn løn fordi me er oppteken av tillit. Me har kome i ein situasjon kor det ikkje er mulig å få drifta til å gå rundt utan overtid. Gjennomsnitt overtid i staten er 3,3 prosent, i politiet 8,8, medan dei som går på ATB sine reglar har ei overtid som ligg på 12,3 prosent.

Skal det baserast på det, eller skal dei polititilsette ha muligheit for eit normalt liv? Yrket er ikkje lenger hobby, eller kall. Dette er også viktig for rekrutteringa i framtida. Dette er framtidas kamp for eit godt politi.

Bemanning, løn og utdanning saman med moderne personalleiing er viktige føresetnader for at me skal lukkast med å rekruttere og behalda dei dyktige medarbeidarane. Det kan ikkje i framtida baserast på beordringar og tvang, men må baserast på moderne personalleiing i staden for tvang.

I ein så viktig verdikamp burde politidirektøren stått skulder ved skulder med PF, men eg skjønar godt ut frå hennar rolle at ho ikkje kan det.

Forskningskonferansen 2009

Tema på Politihøgskolens Forskningskonferanse i 2009 var «**DEMOKRATI, KONTROLL og TILLIT**». I denne konferanserapporten presenteres tolv av konferansens innlegg. Hovedgrunnen til temavalget, var at Finstad-utvalget overleverte evalueringen av politiets kontrollmekanismer til justisminister Storberget 12. mai 2009. Det er sjeldent at det gjennomføres så grundige og forskningsbaserte evalueringer av kontroll med politiet, så konferansen ble en god anledning til å presentere resultatene for politietaten og politiforskere.

I alt fire av bidragene i konferanserapporten er delundersøkelser fra Finstad-utvalgets evaluering. Samlet diskuteres demokratisk politi, kontroll med politiet og tillit til politiet på et bredt grunnlag. Både forskere og praktikere problematiserer temaene fra sine ståsteder og synsvinkler.



POLITIHØGSKOLEN
PHS Forskning 2009: 4