

Anmeldelse og kommentarer til *Just Authority? Trust in England and Wales*. Skrevet av Jonathan Jackson, Ben Bradford, Betsy Stanko og Katrin Hohl. Routledge: London (2013).

(Anmeldt av Gunnar Thomassen og Jon Strype, Politihøgskolen)

Hvorfor stoler borgerne på politiet og tilegner dem legitimitet? Hvorfor velger borgerne å samarbeide med politiet? Dette er de grunnleggende spørsmålene som tas opp og undersøkes i denne boka. Undersøkelsen er i hovedsak informert av teorien om prosessuell rettferdighet (procedural justice theory) utviklet av bl.a. sosialpsykologen Tom Tyler. Denne teorien postulerer i korthet at politiets opptreden i møte med publikum er viktig for politiets legitimitet og derigjennom publikums vilje til samarbeid. Ved å opptre rettferdig, upartisk, respektfull og forklarende signaliserer politiet verdifelleskap og status, at man er på samme side og vil det beste for borgerne. Dette styrker, i følge teorien, forpliktelsen til å adlyde politiet og fører til økt samarbeidsvilje og lovlidighet blant borgerne. Sammenhengen mellom folks oppfatninger om rettferdighet og vilje til samarbeid i ulike situasjoner er etter hvert godt belagt empirisk og teoretisk, og slik sett føyer denne boka seg inn i rekken av en stadig voksende «kanon» på området. Det som kanskje først og fremst skiller denne boka fra tidligere undersøkelser er omfanget av data, både hva gjelder antallet respondenter og kontrollvariabler. Det anvendes data både fra British Crime Survey (BCS) og The Metropolitan Police Service Public Attitudes Survey (METPAS). Sistnevnte er en spørreundersøkelse med over 40000 respondenter fordelt på rundt 5000 nabolag, noe som gir mulighet til å kontrollere for faktorer i lokalmiljøet.

Tilnærmingen i boken er som forfatterne uttrykker det, «intenst empirisk». Foruten en relativ kort, men informativ innledning hvor de gjør rede for de grunnleggende forskningsspørsmål, begrepsavklaringer, teoretisk modell, forskningsdesign og data i undersøkelsen, så er boka i sin helhet viet analyse og diskusjon av funn. Hovedfokuset i den empiriske delen er på de tre fenomenene tillit, legitimitet og vilje til samarbeid, hvilke faktorer som forklarer individuell variasjon i disse og, ikke minst, hvordan disse fenomenene hører sammen og påvirker hverandre. Det anvendes både tidsserieanalyse, flernivåanalyse og undersøkelse av teoretisk modell (ved hjelp av latent variabelanalyse). Heldigvis er den ikke alt for teknisk og burde derfor også kunne leses med stort utbytte selv om man ikke har kvantitativ metode i bunn.

Forfatterne har i tråd med tidligere forskning operasjonalisert tillitsbegrepet langs to dimensjoner, henholdsvis effektivitet og prosessuell rettferdighet. Effektivitet er målt gjennom en rekke spørsmål som berører alt fra forebygging av terrorisme til synlig patruljering. Prosessuell rettferdighet er målt gjennom flere utsagn om politiets opptreden (rettferdig, hjelpsom, respektfull, vennlig osv.) som respondentene tar stilling til. Begrepet legitimitet måles også langs to dimensjoner. Den ene dimensjonen, «forpliktelse til å adlyde politiet», måler i hvilken grad borgeren anerkjenner politiets autoritet. Den andre dimensjonen, «moralsk fellesskap med politiet», måler oppfatninger om felles verdier, prioriteringer og aspirasjoner. Vilje til samarbeid er uttrykt gjennom en indeks som måler villighet til å rapportere kriminalitet, mistenkelig aktivitet og bidra med informasjon til politiet

Valg av avhengige og uavhengige variabler, samt operasjonaliseringen av disse, er tydelig forankret i teori og tidligere forskning på området. Først undersøkes betydningen av demografiske og sosioøkonomiske variabler som kjønn, etnisitet, bo- og yrkesstatus. Deretter legger de til variabler som sier noe om lokalmiljøet respondentene bor i, herunder forhold som arbeidsledighet, sosial støtte, aleneforeldre osv. (consentrated disadvantage), inn- og utflytting fra nabolaget,

innvandreretetthet, kriminalitet, samt oppfatninger om sosialt felleskap, uformell kontroll i nabolaget (collective efficacy), og ordensproblemer. Til slutt undersøker de effekten av kontakt med politiet, og respondentenes opplevelse av denne.

Første del av analysen tar for seg de to tillitsmålene, effektivitet og prosessuell rettferdighet, og hva som påvirker disse. I tråd med tidligere forskning finner de at demografi og sosio-økonomiske status forklarer noe, men ikke særlig mye av variasjonen i tillit når det kontrolleres for andre relevante faktorer. Den sosiale konteksten, dvs. lokalmiljøet, er langt viktigere for borgernes oppfatninger om politiet enn individuelle kjennetegn. For tillit målt som prosessuell rettferdighet er det særlig følelsen av sosialt felleskap og uformell kontroll (collective efficacy) som synes avgjørende, mens oppfatninger om politiets effektivitet i større grad bedømmes ut fra inntrykket av ordensproblemer og frykt for kriminalitet i nærmiljøet. Som Robert Reiner påpeker så fremstår politiet som mer suksessfull jo mindre behov det er for dem. Samtidig viser undersøkelsen at politiets opptreden i møtet med borgerne er av betydning for hvordan borgerne oppfatter politiet. I særlig grad negative opplevelser kan få borgerne til å trekke tilbake tillit – det er en klar asymmetri – men positive opplevelser kan også bidra til å øke tilliten.

Analysen av legitimitet følger den samme malen som tillit, men med den forskjell at tillit nå er lagt til som uavhengig variabel. Ikke overraskende finner de at tillit er sterkt assosiert med legitimitet. Det er i særlig grad tillit målt som prosessuell rettferdighet som gjør utslag på politiets legitimitet, både målt som «moralsk felleskap» og «plikt til å adlyde», mens tillit målt som effektivitet har en mer beskjeden effekt og kun på «moralsk fellesskap».

Avslutningsvis rettes fokus mot borgernes vilje til å samarbeide med politiet, her uttrykt gjennom en indeks som måler villighet til å rapportere kriminalitet, mistenkelig aktivitet og bidra med informasjon til politiet. I denne modellen er både tillit og legitimitet lagt til som uavhengige variabler. Av de to tillitsvariablene er det «prosessuell rettferdighet» som synes å ha størst direkte effekt på samarbeid. I tillegg synes det å være en indirekte effekt av tillit som går via legitimitet. Når det gjelder betydning av legitimitet på vilje til samarbeid så synes «moralsk felleskap» å ha større effekt enn «plikt til å adlyde».

Funnene i undersøkelsen er i stor grad sammenfallende med tidligere forskning på området og bidrar til ytterligere å underbygge betydningen av prosessuell rettferdighet i møtet med publikum. Samtidig bidrar den til å nyansere vårt syn på hvordan oppfatninger om politiet og sammenhengen mellom tillit, legitimitet og vilje til samarbeid varierer mellom ulike grupper i samfunnet. Noe som kanskje vil være overraskende for oss utenfor de britiske øyer er at flere minoritetsgrupper, deriblant indere og pakistanere, skårer signifikant høyere på tillit enn «etnisk» hvite briter. Dette er også en forskjell som består etter kontroll for andre variabler. Det er likevel en tendens til at unge menn med minoritetsbakgrunn har et mer anstrengt forhold til politiet enn andre grupper, så forfatterne har derfor testet et eget utvalg innenfor denne gruppen for å se om den «prosessuelle rettferdighetsmodellen» har gyldighet også her. Det har den, men det er også noen forskjeller. Sammenhengen mellom kontaktopplevelse og tillit, for eksempel, er ennå mer asymmetrisk for denne gruppen. Her har kontakt med politiet i beste fall ingen effekt og i verste fall en signifikant negativ effekt. Videre finner de at tillit målt som prosessuell rettferdighet er viktigere enn effektivitet for politiets legitimitet, akkurat som for den øvrige befolkningen, men viljen til samarbeid går primært gjennom legitimitet målt som «plikt til å adlyde». Her skiller de seg fra den øvrige befolkningen som i større

grad synes motivert av «moralisk felleskap». Hva dette skyldes er et av de mer interessante og relevante spørsmålene for videre forskning innenfor dette området.

Boken er ikke bare teoretisk og empirisk interessant, men har også direkte relevans for politiet. Forfatterne av denne boka og andre fremtredende forskere på området, deriblant Tom Tyler, er klare i sine anbefalinger. For politiet og samfunnet er en konsensusorientert modell for sosial regulering der prosessuell rettferdighet vektlegges å foretrekke foran en modell med hovedvekt på å avskrekke (deterrence). Sosial regulering som ikke er basert på oppfatninger om rettferdighet og tillit er verken ønskelig eller bærekraftig i et demokrati. Politiledere burde derfor «bry seg mindre om antall arrestasjoner eller hvor mye etterretning de samler inn, og litt mer om hvordan tjenestemenn behandler borgerne de møter og måten de utøver deres autoritet». Det betyr ikke at man skal ignorere kriminalitet og antisosial atferd, men politiet bør alltid strebe etter å behandle dem de møter på en rettferdig og respektfull måte. Blant annet stiller de spørsmål ved den utbredte praksisen med «stopp og sjekk» som i følge forfatterne utgjør en betydelig risiko for politiets legitimitet. Her bør de potensielle kostnadene i form av tapt tillit og legitimitet alltid veies opp mot hva man evt. vinner, for når tilliten er tapt er det vanskelig å gjenvinne den og dermed også legitimiteten som binder sammen politi og publikum.

Som det går fram over, presenterer boka en solid og overbevisende argumentasjon for sammenhengen mellom politiets opptreden, tillit til politiet og vilje til å samhandle med politiet. To spørsmål melder seg allikevel under lesningen. Det første dreier seg om hvorvidt de undersøkte variablene forteller hele historien om politiet, tillit og legitimitet, og det andre dreier seg om undersøkelsens eksterne validitet, altså i hvilken grad den har gyldighet utover den britiske undersøkelseskonteksten.

Når det gjelder det første spørsmålet, må vi ha for øyet at forfatternes hovedsiktemål har vært å teste ut hypoteser som følger av en teoretisk modell (procedural justice theory). Naturlig nok nedtones dermed empirisk utprøving av variabler som ligger utenfor modellen. Eksempelvis diskuteres effekten av den sosiale konteksten politiets arbeid foregår innenfor inngående, mens variasjoner i politisk kontekst, for eksempel samfunnssystem og dramatiske samfunnshendelser, i mindre grad belyses fordi det ligger i utkanten av både den teoretiske og den empiriske rammen for studien. Dette skal ikke anføres som en svakhet ved studien. Tvert i mot blir det en utfordring for andre i forskningsfeltet å vise hvordan deres eventuelle teoretiske hjertebarn kan utfylle og utdype det bildet som tegnes i «Just Authority». Her er det med andre ord et potensielt rom for å utvide modellen.

Det andre spørsmålet dreier seg om hvorvidt funnene i studien lar seg overføre, for eksempel til vår nordiske virkelighet. Etter vårt skjønn bør dette spørsmålet være todelt. Gjennomsnitt, prosentfordelinger og andre univariate funn i undersøkelsen må vurderes i lys av samfunnsmessige forskjeller og likheter. Her vil det trolig variere i hvilken grad funnene lar seg sammenligne. På den annen side, når det gjelder selve modellen, altså hvordan variablene henger sammen med hverandre, er det større grunn til å tro at de samme psykologiske mekanismene er i sving i ulike undersøkelseskontekster. Med andre ord, vi mener at det er rimelig grunn til at de beskrevne sammenhengene mellom politiets opptreden, tillit og legitimitet er gyldige også i en nordisk kontekst.

I så fall må det være noe vi i Norden kan lære av «Just Authority». Det er nærliggende å se forskningsfunnene fra studien i sammenheng med de nordiske politireformene, og særlig den underliggende intensjonen med disse, nemlig effektivisering. En lærdom å trekke av «Just Authority» er at oppfatninger om effektivitet ikke først og fremst er det som bygger tillit, legitimitet eller vilje til samarbeid. Boka viser at grunnsteinen i en god relasjon mellom politi og befolkning snarere er opplevelsen av at politiets virke er preget av prosessuell rettferdighet. Hvilke implikasjoner reform kan tenkes å ha for forholdet mellom politi og publikum bør derfor vurderes nøye på lik linje med antatte effektivitetsgevinster. I det lange løp kan en organisering som ikke tar hensyn til dette forringe legitimitet så vel som effektivitet. Vi ønsker oss derfor at alle som beskjeftiger seg med politireformer skaffer seg «Just Authority» som nattbordlektyre.