

Bjørn Barland, Marit Egge og Tor-Geir Myhrer (red.)

# ...MEN ER DET RETT?

Om politiet og  
menneskerettighetene

Forskningskonferansen 2011



BJØRN BARLAND, MARIT EGGE OG TOR-GEIR MYHRER (RED.)

# **... MEN ER DET RETT?**

Om politiet og  
menneskerettighetene

© Politihøgskolen, Oslo 2011

PHS Forskning 2011: 4  
ISBN 978-82-7808-083-2 (trykt utgave)  
ISBN 978-82-7808-084-9 (elektronisk utgave)

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen  
Forskningsavdelingen  
Slemdalsvn. 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo

[www.phs.no](http://www.phs.no)

Omslag: GLOG as

Layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS

Foto: s. 9 Kevin Lamarque/Reuters/Scanpix, s. 10, Justice fra 1537 av Lucas Cranach der Ältere,  
s. 15, 16, 18, 19 Hans Petter Graver, s. 35 PHS, s. 38, 76, 98, 130, 166 Sombra Film /PHS,  
s. 102 Ø. Holt, 104, 105 Norsk Hjemmefrontmuseum

Trykk: [www.kursiv.no](http://www.kursiv.no)

# Forord

## ... MEN ER DET RETT?

Menneskerettighetsproblematikk knyttet til politiets arbeid blir ofte redusert til en historisk gjennomgang av forhold vi i dag tar klar avstand fra, eller forbeholdt kulturer og land vi helst *ikke* vil sammenlikne oss med. I hvert fall ikke når det kommer til politifaglig standard og rettssikkerhet.

Å knytte temaet til det daglige politiarbeidet i Norge anno 2011 er mer krevende. Ikke desto mindre ønsket vi at forskningskonferansen 2011 ...MEN ER DET RETT? skulle belyse både de historiske, de internasjonale og de «dagligdagse» aspektene ved temaet politiet og menneskerettigheter.

For å lage rammen rundt dette mangefasetterte feltet fikk vi hjelp av henholdsvis Hans Petter Graver og Jan Egeland. I sitt innledningsforedrag *Kan vi stole på retten?* tegner Graver et bilde inspirert både av historiske og aktuelle hendelser. Hans hovedbudskap er hvor lite prinsipiell motstandskraft det synes å være i etiske standarder, og hvordan grensene for hva jussen (retten) aksepterer, forskyves når det politiske presset blir stort nok. Denne holdningen, eller mangel på sådan, vil i sin ytterste konsekvens kunne transformere en demokratisk rettsstat til et diktatur.

Jan Egeland avsluttet konferansen med å peke på noen utviklingstrender han mente ville påvirke politiets arbeid i årene fremover, og vektla at både befolkningsvekst og større sosiale forskjeller mellom land ville bli en utfordring også for politiet. Hans hovedbudskap var likevel at utviklingen på verdensbasis på mange områder går i riktig retning, blant annet gjennom omfattende demokratiprosesser i mange land. Det endrer politiets rolle dramatisk. Fra å være en del av det undertrykkende

apparatet blir de en del av beskyttelsesapparatet i samfunnet. Dette skaper en forventning om at politiet skal forsvare grunnleggende menneskerettigheter.

Innledningsforedraget til Graver og avslutningen til Egeland viser oss to ulike aspekter ved menneskerettighetene – den aktive: plikten til ikke å bryte reglene, og den passive: oppfyllelsen av beskyttelseskravet.

Under planlegging av konferansen fikk vi ulike tilbakemeldinger når det gjaldt valg av tema. Mange uttrykte sin umiddelbare tilslutning, mens andre gav uttrykk for at de syntes temaet – og særlig menneskerettigheter i det daglige politiarbeidet – var lite aktuelt. Det inspirerte oss til å visualisere noen politioppdrag som alle bygger på faktiske hendelser. Gunnar Lien Holsten, politimann med etter hvert betydelig filmerfaring, ble velvilligst «utlånt» fra Oslo politidistrikt. Han gjorde våre ideer om til manus, og regisserte fem kortfilmer. Filmene ble vist og diskutert under konferansen, og har i etterkant blitt diskutert med faglig ansatte ved PHS. Det vil bli laget en manual på grunnlag av tilbakemeldingene, og vi håper filmene vil bli brukt i undervisningen ved PHS og i andre politirelevante fora. I denne rapporten nøyer vi oss med å gjenfortelle de fem historiene og stille spørsmålet ...  
**MEN ER DET RETT?**

Rapporten har med bidrag fra de fleste innleiderne på konferansen, og er tematisk organisert i tre områder: menneskerettigheter som del av det daglige politiarbeidet, menneskerettigheter i en politihistorisk kontekst, og menneskerettigheter knyttet til internasjonalt politiarbeid. Hvert av disse temaområdene knyttes sammen av en innledning der det enkelte bidraget blir presentert.

I en konferanse som skal belyse et så stort tema, må det gjøres et utvalg. Ikke alle vil være enige i hvordan vi har valgt å vektlegge temaet. Men uavhengig av våre prioriteringer, klarte foredragsholderne å formidle at temaet menneskerettigheter overskrider faggrensene mellom jus, samfunnsfag og politifag. Således ble konferansen et eksempel på den faglige fellesforståelsen som er viktig både ved PHS og i politiet. En stor takk til alle bidragsyterne som hver på sin måte bidro til å fylle et teoretisk begrep med gjenkjennbar kunnskap.

Oslo, desember 2011

Bjørn Barland      Marit Egge      Tor-Geir Myhrer

# Innhold

Kan vi stole på retten? HANS PETTER GRAVER	7
<b>Menneskerettighetene og det daglige politiarbeidet</b>	24
I hvilken grad vektlegges menneskerettigheter i undervisningen ved PHS? ANETTE GULTVEDT OG BIRG ITTE ELLEFSEN	27
<b>Finger'n</b>	39
Når det umulige er mulig NINA KARSTENSEN BJØRLO	41
Menneskerettighetenes betydning i politiets ordenstjeneste STEINAR FREDRIKSEN	63
<b>Mistenkt</b>	77
Bedre føre var? Menneskerettslige konsekvenser av en pre-aktiv strafferett HEIDI MØRK LOMELL	79
<b>«Blålap» - beslutning om ransaking</b>	99
<b>Menneskerettigheter i historisk perspektiv</b>	100
Norsk politi og Himmlers statsbeskyttelseskorps TERJE EMBERLAND.	103
Kommunistinterneringen i 1941 – et traume i dansk politihistorie HENRIK STEVNSBORG	119
<b>Utestengt</b>	131
<b>Menneskerettighetene i det internasjonale politiarbeidet</b>	132
Er internasjonale menneskerettighetskonvensjoner rettslig bindende i internasjonale operasjoner? KJETIL MUJEZINović LARSEN	135
Integration of Human Rights into the Work of UN Police Components of UN Peace Operations MARCELLA FAVRETTO	157
<b>Jakten</b>	167
Om forfatterne	169



FOTO FRA JÜRGEN STROOP RAPPORT TIL HEINRICH HIMMLER FRA MAI 1943

# Kan vi stole på retten?

---

HANS PETTER GRAVER

Fortsatt er retten av de institusjoner i samfunnet folk har mest tillit til. Politikere og byråkrater har falt på tillitsskalaen. Konservative, liberale og radikale vender seg alle til retten for å få gjennomslag for sine saker. Konservative for å beskytte markedsfrihetene, liberale for å beskytte ytringsfriheten og andre sivile rettigheter, radikale for å beskytte miljø- og velferdsrettigheter. Juristene tar utfordringene.

Men rettens autoritet er ikke lenger selvsagt. Ikke bare er den utfordret av gjentatte demonstrasjoner av at den ikke er ufeilbarlig. Vi blir også stadig minnet om at det vi ser som gode lover og kompetente avgjørelser, kan ha problemer med å passere den internasjonale sensuren som finner sted med utgangspunkt i det internasjonale menneskerettighetsvernet som vi har vært med på å utvikle. Det sikreste tegnet på at internasjonal menneskerettssensur er blitt mainstream, er at menneskerettighetene ikke lenger bare er en del av porteføljen til radikale advokater, men også er en sentral del av forretningsadvokatenes arsenal i bl.a. skattesaker, konkurransesaker og reguleringssaker.

Retten har i flere saker i det siste innført krav til begrunnelse også i tilfeller der Stortinget har bestemt at begrunnelse ikke er nødvendig. Vi er gått fra en tilstand hvor retten er knyttet til befalingen og autoriteten, til en tilstand hvor den er knyttet til argumentasjon og aksept: Det er rett det som overlever kommunikasjonsfellesskapets granskning.

## Retten og juristene

Rettsstaten bygger på at rettsreglene skal verne individer mot overgrep og vilkårlig maktbruk. Kandidatløftet som alle jurister avlegger lyder: «Aldrig vidende at ville



vige fra Ret og Retfærdighed, mindre raade nogen til uforholdne Processer eller i andre Maader med sine Raad befordre nogen uretvis Sag eller Intention.»

Men opptreden i samsvar med loven er ikke nok til å hindre overgrep.

Ser vi på juristene spilte de unektelig en viktig rolle i utviklingen og administrasjonen av den nazistiske staten i Tyskland. Blant annet hadde de en sentral rolle i utviklingen av regelgrunnlaget for det som foregikk i Det tredje riket på så forskjellige områder som rasepolitikken, statsretten, arbeidsretten og tvangsarbeidsleirene, strafferetten og kampen mot folkefiender og familieretten for å nevne noen.

Ifølge den tyske rettshistorikeren Michael Stolleis, som er en av de ledende historikerne i forskningen på retten i Nazi-Tyskland, var det forholdet at ideologisk inspirerte dommere så bort fra de opprinnelige formål knyttet til eksisterende lover, mye viktigere for nazistenes urettferdigheter i dagliglivets rettspleie enn ny lovgivning. Regimet foretrakk omtolkning av gjeldende regler fremfor ny lovgivning. Nazistenes nyordning satte ikke juristene på sidelinjen og opphevet ikke lov og rett, men forutsatte tvert imot en sterk og villig juriststand.

Det er ifølge Stolleis direkte misvisende å si at justisvesenet på grunn av en positivistisk tilnærming til lov og rett var hjelpeløst i forhold til en nazistisk lovgivningsmakt. Nazistene angrep direkte den juridiske metode og krevde kamp mot «normativisme», og de fikk villige medløpere blant juridiske teoretikere og praktikere i utviklingen av tolkningsbegreper som «førerviljen», «folkets behov», «felleskapets beste», lojalitet og «troskap» og «den sunne folkevilje».

I strafferetten ble det skilt mellom «forræderi» og «kriminalitet». «Forræderi» vanæret lovbyteren og satte ham utenfor rettsordenen, mens «kriminalitet» brøt ordenen, men holdt muligheten åpen for at lovbyteren kunne gjenopprette sitt forhold til fellesskapet. Strafferetten endte der forholdet til fellesskapet ble brutt. Slik sett var ikke konsentrasjonsleirer bortenfor strafferettens og -prosessens regler et brudd med rettsstaten, men et forsvar for den.

Den juridiske profesjonen fra Det tredje riket forble intakt gjennom overgangen til Forbundsrepublikken. Nazi-Tysklands dommere ble ikke straffet i rettsoppgjøret etter krigen. Selv på 1960-tallet hadde 5000 av Vest-Tysklands 11 000 dommere en fortid som dommer under Det tredje riket. Juristene var utpreget solidariske, og de allierte maktenes forsøk på å denazifisere dommerstanden ble utmanøvrert og rente ut i sanden.

Ser man på rettsapparatet i Tyskland, fra Weimar-republikken, gjennom Det tredje riket og til Forbundsrepublikken, slås man mer av kontinuiteten enn av bruddene når det gjelder personer, profesjon og virkemåte.

## Juridisk begrepsanalyse

Nå kan man kanskje innvende at Tyskland er spesielt og erfaringene fra nazismen unike. Det virker ikke slik når man ser på andre overganger mellom demokrati og diktatur som vi kjenner. Avsløringene fra det amerikanske Department of Justice (Justisdepartementet) om skjerpet forhør i kampen mot terror er også skremmende illustrasjoner av juristers rolle i rettsstatens tjeneste. Fire notater skrevet i 2002 og 2005 til juridisk rådgiver i CIA behandler inngående grensen mellom lovlig degraderende, skremmende, truende og smertefull behandling av fanger og ulovlig tortur. I notatet av 10. mai 2002 gjennomgås 13 forskjellige behandlingsformer som CIA har forelagt, blant annet manipulering av dietten, nakenhet, slag i mellomgulvet, fratakelse av søvn i mer enn 48 timer og «Waterboarding».

Etter en analyse av det rettslige materialet konkluderte Justisdepartementet med at ingen av de beskrevne tiltakene stred mot torturforbudet, forutsatt at handlingene ble overvåket av helsepersonell, og at behandlingen ble avbrutt dersom fangen etter deres oppfatning risikerte å bli utsatt for «alvorlig fysisk eller mental smerte», slik dette var definert i uttalelsen.

USA under Bush er forhåpentlig spesielt. Men er det enestående? Det sier i alle fall noe om jurister i den amerikanske statens tjeneste. Lovforbud mot tortur som skulle verne mot denne typen behandling av mennesker, smeltet bort etter kyndig behandling av toppjurister. Sammen med det vi vet om juristene i den tyske statens tjeneste, sier det oss noe mer allment om retten som garanti mot overgrep?



DEMONSTRANTEN MABOUD EBRAHIMZADEH SIMULERER  
VANNTORTUR UTENFOR JUSTISDEPARTEMENTET I  
WASHINGTON I 2007.



## Vekten og sverdet

Vi liker å smykke oss med at juristene er rettsstatens voktere. Men jurister er også lært opp til at enhver sak har to sider, og at en uttalt rettsoppfatning ikke nødvendigvis behøver å stå i veien for en god løsning. Det finnes alltid en vei rundt, og man kan som oftest argumentere for et annet standpunkt. Hvorvidt standpunktet er ondt eller godt, skadelig eller hensiktsmessig, er oppdragsgiverens og ikke juristens sak: juristen holder seg jo til jussen. Kan det være at juristenes evne til å tjene sin oppdragsgiver, også i forhold som 1930-tallets Tyskland og 2000-tallets USA, er knyttet til at de nettopp er gode jurister – og ikke at det er profesjonens hempeløse knapper makthaverne benytter seg av?

Det kan innvendes at eksemplene jeg har valgt er ekstreme – de gjelder ikke oss, og i alle fall ikke vår tid. Vi har ikke slike problemer, og vårt system er robust nok til å stå imot. Men også hos oss har rettsstaten sin grense, også hos oss har vi situasjoner og mennesker som defineres utenfor rettens vern, som faller utenfor rettsordenen og hvor moralen og medmenneskeligheten utgjør den eneste beskyttelsen. Heller ikke hos oss er den rettslige beskyttelsen absolutt, selv ikke når det gjelder fundamentale ting som den personlige frihet og retten til å bestemme over egen verdighet. Den som faller utenfor rettsbeskyttelsen, er utlevert til øvrighetspersonenes gode karakter og nåde. Også i dagens Norge er det personer som befinner seg i en slik situasjon.

Høyesterett måtte nylig ta stilling til om et kommunalt sykehjem kunne skifte sengetøy, utføre kroppsvask og skifte sårbandasjer på en pasient, mot hans vilje: Rt. 2010 s. 612. Pasienten ville selv bestemme over dette og påberopte seg retten til selvbestemmelse og kravet om at helsehjelp ikke kan gis uten samtykke fra pasienten. Sykehjemmet kunne ikke løse problemet ved å kaste ham ut, da det ville sette ham utenfor retten til helsehjelp i form av sykehjemsplass for den som trenger det. For å redde mannen som biologisk liv opphevet Høyesterett ham som person.

I stedet for å sette mannen utenfor retten til helsehjelp satte Høyesterett ham utenfor retten til å samtykke. Under andre omstendigheter ville en del av de handlingene som ble utført overfor mannen, klart vært straffbare legemskrenkelser.

Sykehjemmet hadde sterk egeninteresse i å opprettholde et visst hygienisk nivå for mannen. Plagene med lukt fra betente sår – eventuelt i kombinasjon med avføring – representerte en betydelig arbeidsmiljømessig belastning, og krevde betraktelige tilpasninger til en kostnad på 180 000 kroner per måned. Tre av Høyesteretts dommere mente at sykehjemmet kunne kreve at pasienten forholdt seg til sykehjemmets krav om et minstemål av hygienetiltak, og at disse om nødvendig kunne gjennomføres mot hans vilje. To dommere var uenige og mente at dersom mannen skulle tvinges, måtte det være en klar lovhjemmel for det.

Uavhengig av spørsmålet om loven ga hjemmel eller ikke, illustrerer saken poenget om rettens og rettsbeskyttelsens grenser. Det var ingen uenighet i Høyesterett om at loven kunne sette en pasient utenfor retten til selvbestemmelse og kravet på fysisk integritet i en situasjon som den foreliggende. Det uenigheten i Høyesterett gikk ut på, var spørsmålet om hvem som skulle sette mannen utenfor; domstolene eller Stortinget. En klar lovhjemmel er vel og bra, men kan den gå ut på annet enn å si at visse situasjoner tillater unntak fra den 'vanlige retten til selvbestemmelse, det vil si at det som respekteres ikke er den politiske og den sosiale person, men det nakne liv – personen som en biologisk tilstedeværelse? Retten hindrer med andre ord ikke at en person settes utenfor rettsbeskyttelsen, bare samfunnets toleranse blir tilstrekkelig utfordret. Vi har også andre eksempler i dagens samfunn, blant annet utlendinger med ulovlig opphold i Norge. Erstatningsordningene for barnevernsbarn viser hvordan barn har vært utlevert til rettsløshet i vår nære fortid.

Men kan ikke slike problemer løses ved å utvide rettsbeskyttelsen og ved å universalisere rettighetene? Det er det de ikke kan. Det vil alltid være mennesker som ter seg på en slik måte som sykehjemspasienten, at de setter seg utenfor det samfunnet er villig til å beskytte. Det vil alltid være slik at samfunnet ikke både kan gi fulle rettigheter til folk og samtidig insistere på at de skal forlate landet, slik som med ulovlige innvandrere. Og det vil alltid være slik at noen er så svake at de er bortenfor de beskyttelsessystemer som eksisterer fordi de ikke har noen praktisk mulighet til å benytte seg av dem, slik som barnevernsbarna. Dette betyr at det

å stå utenfor retten og å være bortenfor rettens beskyttelse ikke er noe som bare hører ekstresituasjonene til. Det er en integrert del også av rettsstaten. Hvordan øvrighetspersoner opptrer bortenfor retten, er derfor et akutt spørsmål også i vårt tilsynelatende velordnede og rettssikre samfunn.

Det er unntakene som er interessante. Reglene er forutsigbare, de er normaliteten som ikke krever annet enn en nitid påpasselighet med at alle detaljer er på plass. Unntaket utfordrer vår dømmekraft og vår evne til å opptre på egen hånd. I unntaket bryter det virkelige livet gjennom skorpen som er dannet av gjentakel-senes normalitet. Regelen oppheves og de rettstomme rom dannes. Det er i dette rommet vi virkelig ser samfunnets moralske standard, for der er både behandlere og behandlede overlatt til seg selv – bortenfor retten, inntil ny rett blir fastsatt.

Er det så profesjonsetikken som skal verne oss mot at fagligheten utarter i farlige retninger? Profesjonsetikk er viktig, men det er vel likevel kanskje en vel tynn tråd om selve renningen i rettsstaten svikter. Ja, men i Norge under krigen, kan noen innvende. Da sviktet ikke flertallet av juristene. Det kan være riktig, men var det jussen og etikken som reddet dem, eller var det det at nazistene kom inn som okkuperanter og dermed ikke hadde samme type legitimitet som Hitler i Tyskland og Bush i USA? Det er ikke evnen til å yte motstand mot fremmede vi behøver å bekymres over, men evnen til å stå imot angrep på rettsstaten innenfra gjennom samfunnet selv og dets ordinære kanaler. Og den prøven har ikke norske jurister vært utsatt for i stor målestokk. Vi har eksempler på mindre prøver som juristene ikke har bestått helt tilfredsstillende, for eksempel kontrollen med overvåkingen på 50-, 60- og 70-tallet.

Historiens erfaringer gir ikke grunn til optimisme. Land kan bygges med lov i godvær, men lov og orden er ikke tilstrekkelig – og av og til rett ut farlig i storm. Men hva er det da som skal verne oss når det virkelig gjelder, når vi ikke kan stole på juristene og rettsstaten? Det som kan virke som en beskyttelse, er oppbyggingen av institusjonelle ordninger for ekstern kontroll med statens makt, som vi ser gjennom det internasjonale menneskerettighetsvernet. Foreløpig er det snakk om skjøre konstruksjoner, likevel grunnlag for håp.

Det vi da må sette vår lit til, er det antiautoritære i folk, selve motsatsen til det i oss som vil bøye seg for autoriteter og over makt, selv den som har legaliteten i ryggen. I normaltider er samfunnet avhengig av at folk følger loven av vane, dvs. at

de stort sett ikke tenker selv. Ifølge den tyskamerikanske filosofen Hannah Arendt, som tilbrakte mesteparten av sin karriere med å studere det totalitære samfunns vesen, er det ikke så mye lovenes innhold folk blir vant til, som det å følge loven, rett og slett. Dette kan være en farlig egenskap i krisetider.

Det er med andre ord ikke lov og rett som kan redde rettsstaten når den virkelig er truet. Det som kan redde rettsstaten er viljen til opprør mot lov og rett og motet til å hevde det rette selv mot retten. Evnen til å se når loven og dommen er gal, og når rettens makt er overmakt og overgrep mot rettferdigheten er kjernen i den visdom som trengs. Før vi får jurister som kan være autoritetstro og gode jurister i godværsdager og selvstendige opprørere i tider hvor demokrati og humanitet er truet, kan vi ikke stole på dem som forsvarere av rettsstaten.

Selsagt er ikke jurister en enhetlig gruppe. Tilhørighet til denne gruppen kvalifiserer ikke automatisk den enkelte jurist som servil medløper for makten eller som autoritær undertrykker. Mitt poeng er snarere det motsatte: Å være jurist er ikke ensbetydende med at man forsvarer idealene om rettssikkerhet og rettsstat når det gjelder. Det er andre ting enn juridiske kvalifikasjoner som avgjør om en person velger å stå på humanitetens side mot undertrykkelse og overgrep.

Å løpe maktens ærend er ikke spesielt for jurister. Også andre, som leger, ingeniører og historikere, gjør det. Hannah Arendts begrep «ondskapens banalitet» viser at det er høyst vanlig og menneskelig å spille sin rolle i systemet, også når dette systemet utvikler seg i en ekstrem retning som i nazitidens Tyskland eller i Abu Ghraib. Folk handler ut fra psykologiske mekanismer som virker i den situasjonen de er i: gruppepress og identifikasjon med gruppen, ansvarspulverisering, sosiale rollemodeller og ideologisk overbevisning.

«Det er ikke lovens innhold folk blir vant til, men å følge loven, rett og slett»

«De vi kan stole på er ikke dem som holder fast ved verdier og holdninger. De pålitelige er tvilerne og skeptikerne.»

Hannah Arendt

Hannah Arendt sier at det synes lettere å forme folk og å få dem til å handle ut fra tillærte forestillinger og kategorier enn å få dem til å tenke og dømme selv. Det dreier seg om å stille spørsmålet: «Kan jeg leve med meg selv fremover om jeg er med på de handlingene som systemet vil ha meg med på?» De som våget å stille dette spørsmålet og dømme selv i nazitidens Tyskland, var ikke gjennomgående

de best utdannede og mest respektable samfunnsborgerne. Historien viste at under slike omstendigheter er det ikke dem som holder fast ved verdier og moral, som vi kan stole på. Samfunnets moral og holdninger kan forandre seg over natten, og folk som er vant til å innrette seg, blir ved denne vanen. De pålitelige er tvilerne og skeptikerne fordi de er vant til å stille spørsmål og å gjøre seg opp sin egen mening. Og de mest pålitelige er de som holder fast ved en ting: uansett hva som skjer, så lenge vi lever skal vi leve med oss selv. Den som unnlater å være med på drap i samfunnets navn, er ikke den som kjenner budet «du skal ikke slå i hjel», men den som ikke klarer tanken på å tilbringe resten av sitt liv i samvær med en morder.

## Rettsregler og moralske regler

I utgangspunktet er det et klart skille mellom rettsregler og moralske regler, herunder profesjonsetiske regler. Rettsregler er normer som håndheves av statlige institusjoner. Innholdet av rettsreglene kan bestemmes av staten både i forkant ved lovgivning og enkeltbeslutning og i etterkant gjennom autoritativ tolkning. Overtredelse av rettsreglene blir møtt med sanksjoner som gjennomdrives av statlige institusjoner gjennom tvang. I noen av tilfellene er sanksjonene av offentligrettslig karakter, som straff, pålegg eller tap av posisjon eller stilling. I andre tilfeller kan overtredelse møtes med krav fra private og resultere i dom på opphør av en krenkelse, oppfyllelse av et krav eller erstatning for en skade. Moralske regler på sin side er også sosiale, men ikke knyttet på samme måte til statlige institusjoner. Staten har ikke myndighet til å fastlegge innholdet av moralske normer og sanksjoner og heller ikke overtredelse av dem. Derfor finnes heller ikke de samme muligheter til entydig å fastlegge innholdet av hva som er god profesjonsetikk, som til å fastlegge innholdet av en rettslig forpliktelse. Innholdsmessig faller dermed ikke retten og moralen nødvendigvis sammen.

Det kan av og til være moralsk å bryte loven, og det regnes som god lovgivningspolitikk ikke å forby ved lov alt som er umoralsk. Som regel er det slik at moralen og etisk teori tilsier at loven følges, samtidig som det å følge loven ofte ikke er tilstrekkelig til at en handling fremstår som umoralsk. Det er for eksempel både ulovlig og umoralsk å skade en annen person. Det er imidlertid (bortsett fra i spesielle tilfel-

ler) ikke ulovlig å la være å hjelpe en skadet person, mens det ofte vil være umoralsk ikke å gjøre det.

Moralen og retten utgjør således to adskilte normative ordener. Likevel finnes det forbindelseslinjer mellom dem.

## Vi må stille de rette spørsmål

De klassiske, viktigste dydene er mot, måtehold, visdom og rettferdighet. Det er ikke vanskelig å vise hvordan disse dydene har betydning både for hvorvidt en person kan bli en god jurist, og for om han eller hun kan bidra til å påvirke retten i det godes tjeneste og motarbeide at retten brukes til overgrep og undertrykkelse.



## Tapperhet/Mot

La oss først se på karakteregenskapen mot eller tapperhet. Mot til å hevde klientens sak er en viktig del av advokatens yrkesetikk. I Advokatforeningens regler for god advokatskikk pkt. 1.2 står det som nevnt at advokaten etter beste evne skal ivareta sine klienters interesser uten tanke på personlig fordel eller risiko. I pkt. 4.1 står det at han skal forsvare sin klients interesser ærlig, uten frykt og uten hensyn til egne interesser eller konsekvenser for seg eller andre. Som den kjente advokaten J.B. Hjort sier det i sin Prosedyreteknikk: «En ting er imidlertid av betydning: Den som har makt har ikke alltid rett. Så lenge vi har frie domstoler og fri adgang til å prosedere for dem, må sakføreren være villig til å ofre sitt skinn for å få frem klientens sak, selv om det er upopulært.»



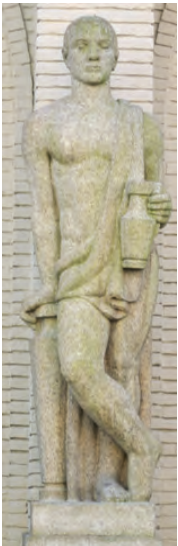
Man kan også snakke om mot hos dommere. Åpent å utfordre de andre statsmaktene krever i en viss forstand mot, også av Høyesterett. Dommerne kan utsette seg for kritikk i forhold til et rådende syn i det politiske miljøet på hva som er domstolenes oppgave, og hvor aktive de skal være i forhold til å overprøve lovgiveren eller forvaltningen. Skal retten være troverdig, må domstolene være modige nok til å ta slike



utfordringer når det kreves. Høyesteretts modige handling under okkupasjonstiden da dommerne nedla sine embeter i oktober 1940, er nok en vesentlig årsak til den sterke posisjonen domstolen hadde i etterkrigstiden. Ved sin fratreden, som fikk en nesten mytisk betydning, ga Høyesterett hele den begynnende motstandsbevegelsen et grunnlag i pakt med norsk rettsbevissthet.

Også for juridiske forskere og skribenter kan man snakke om mot i betydningen mot og dristighet til å ta opp nye problemstillinger eller gi nye vinkler til gamle problemstillinger, og til å hevde standpunkter som går på tvers av etablerte oppfatninger. Som forskning er rettsvitenskapen underlagt «forskningens indre krav til originalitet, åpenhet og omprøving av utbredte oppfatninger». Forskningsinstitusjonene har plikt til å sikre at forskning som tilfredsstillende vitenskapelige kvalitetskrav, ikke forhindres fordi temaet er kontroversielt i vitenskapsfellesskapet eller samfunnet for øvrig.

## Måtehold



Hva så med karakteregenskapen måtehold? Sett i forhold til vår tids vekst- og forbrukskultur fremstår denne som en foreldet dyd. Står ikke idealet om måtehold dessuten i en viss motsetning til idealet om mot, i alle fall mot i den betydning at man står på sine prinsipper? Å være prinsippfast er et taperhetsideal, men samtidig anser vi ofte prinsipptrytteri for å være noe negativt. Psykologisk forskning viser at en som er villig til å inngå kompromisser, fremstår som troverdig, men at troverdigheten øker dersom ikke kompromisset kommer for tidlig. Den som selger sine idealer dyrt, er mer troverdig enn den som kaster dem fra seg ved første anledning.

I den klassiske retorikken finner vi kravet til måtehold blant annet i rådet om beskjedenhet i innledningen og tilbakeholdenhet med å sprade med sine retoriske evner. Måtehold i juridisk sammenheng innebærer blant annet evne til å se motforestillinger, til tvil og en viss ydmykhet i forhold til standpunkter og argumenter som fremføres av andre. Den tidligere skrankeadvokaten og høyesterettsdommeren Knut Blom har fremhevet beskjedenhet på vegne av jussen og tvilens gave som krav til dommeren. Også dette har å gjøre med måtehold.

Måtehold kommer også til uttrykk i juristenes stil, som er lavmælt og preget av idealet om «mild i form, sterk i sak». Juriststilen preges også av samme form for garderinger som man finner igjen som del av stilen i sakprosaen også på andre områder, blant annet vitenskapelige fagartikler på forskjellige felt. Gardering defineres oftest som en strategi der tekstprodusenten relativiserer og distanserer seg fra sannhetsverdien av innholdet i et utsagn, i jussen gjerne gjennom bruk av uttrykk som «neppe» i stedet for «ikke», «det kan ikke utelukkes» og «dette må være» i stedet for «det er», «tilstrekkelige holdepunkter for å anta» i stedet for «vil utgjøre» og lignende.

Gjennom å bruke en måteholden stil, reduserer den som «antar» sitt personlige ansvar for holdbarheten der påstanden er usikker. I studier av vitenskapsretorikken hevdes det også at slike garderinger gjør nye påstander mindre utfordrende for etablerte holdninger i faget, og gjør påstandene lettere å akseptere, og dermed er «helt avgjørende for at en ny vitenskapelig påstand skal aksepteres i fagfeltet». I sammenhenger hvor dommerautoriteten er sterk nok, som for eksempel i perioder av amerikansk og engelsk rettshistorie, kan vi derimot finne eksempler på en stil som ikke er preget av garderinger og måtehold, men tvert imot av fast og sikker overbevisning.

Måtehold innebærer ikke bare ydmykhet, evne til tvil og respekt for andres standpunkter. Mangel på måtehold i en annen forstand kan bidra til å forklare at advokatene som gruppe ikke scorer bedre når det gjelder tillit i befolkningen enn for eksempel politiet og domstolene. Det er skapt et inntrykk av at standens medlemmer mangler måtehold når det gjelder å beregne salærer og sikre personlige inntekter. Selv om rikdom generelt bidrar til å gi en person troverdighet, vil det kunne slå uheldig ut for en stand som ønsker å bli identifisert som rettferdighetens tjener, fordi det kan gi mistanke om at advokaten opptrer ut fra motivet om egen vinning mer enn å tjene klienten og rettferdigheten.

Måtehold ligger også i de forskningsetiske kravene til upartisk drøfting av motstridende synspunkter og innsikt i egen feilbarlighet. Selv der forskning dyrker enere og elitemiljøer, må den bygge på den premissen at senere forskning viser at den er et blindspor. Fagfellevurdering og åpenhet for revisjon er et grunntrekk i all forskning. Dette må gjelde også den juridiske forskning selv om dens utsagn ikke er av en slik karakter at de kan falsifiseres i den vanlige betydningen av dette

begrepet. Ydmykheten overfor andre synspunkter må ikke bli så sterk at man ikke tør å hevde sine egne, og motet til å gå mot strømmen ikke så sterk at den går over i hovmod og manglende evne til å se motforestillinger.

Evnen til å vise rimelighet, å la nåde gå for rett, er en viktig del av måteholdsidealet. Å være rimelig vil si å være villig til å lempe anvendelsen av en lov i det enkelte tilfellet. Det kan dreie seg om å se mer på lovgiverens hensikt enn det som ellers vil følge av lovens regel. Det kan dreie seg om å se stort på om loven eller rettferdigheten er krenket, særlig dersom det vil slå uforholdsmessig hardt ut å håndheve regelen eller gjennomtvinge et prinsipp.

Når det gjelder den konkrete bedømmelsen, kan det dreie seg om å se mer på helheten enn på enkelthetene, og om å bære over med at lovens betingelser for å bli anvendt eller ikke bli anvendt er oppfylt. Det er ikke snakk om å vurdere regelens rimelighet som sådan. Men urimelige utslag av en bestemmelse kan skyldes atypiske forhold ved situasjonen eller adressaten, eller ting utenfor adressatens hensikt eller kontroll. Aristoteles formulerer dette grunnleggende prinsippet slik: «Rimelighet vil si at vi snarere skal huske de gangene vi er blitt godt behandlet enn dårlig, og snarere god behandling vi har fått enn god behandling vi har gitt.»

## Visdom



Visdom er tvilens gave, heter det. Visdom er mer enn kunnskap. Visdom er evnen til å bruke den kunnskapen man har, og er derfor nær beslektet med fornuft og dømmekraft. Visdom i denne forstand, er som vi har sett, en viktig del av den gode juss og den felles juridiske fornuft. Som nevnt i forrige kapittel er det de som tenker, det vil si stiller spørsmål og gjør seg opp sin egen mening vi kan stole på når retten og moralen er på kollisjonskurs. Den dyden Hannah Arendt beskriver som den som trengs for å stå mot umoral og ondskap, er nettopp visdom. De som utøver den største ondskap, skriver Arendt, er de som ikke husker fordi de aldri har tenkt over saken, og uten hukommelse, er det intet som holder dem tilbake.

Visdom er et karaktertrekk som både gjør det lettere å oppdage hva som er rettferdig og urettferdig, og som gir styrken til å vise måtehold i den forstand at man kan la nåde gå for rett når det er rimelig. Dette kre-

ver også ikke så lite mot til å stå for egne standpunkter mot det som tilsynelatende er rettens standpunkt. Måtehold og rettferdighet forutsetter derfor visdom og mot.

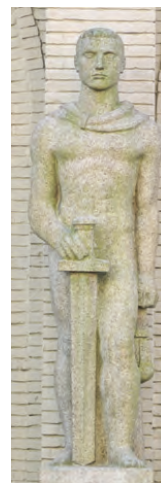
Visdom er å ha kunnskap og ekspertise, men er også å erkjenne kunnskapens begrensning. De advokatetiske retningslinjene sier at en advokat ikke skal påta seg et oppdrag når han vet eller bør vite at han mangler den nødvendige kompetanse. Visdom er også å innse autoriteten og kraften som ligger i ekspertstatus og formell posisjon. I forslaget til etiske regler for dommere står det at dommerens medvirkning under forlikforhandlinger ofte er krevende. På den ene side er det ofte ønskelig at dommeren utviser en viss aktivitet for å bidra til et godt og rimelig resultat. På den annen side må dommeren utvise adskillig tilbakeholdenhet, for å unngå at partene skal føle seg presset til å inngå forlik.

Saker fra de advokatetiske råd illustrerer at advokater noen ganger ikke innser at krav og argumenter fremført med kraft av og til kan bli oppfattet som trusler. I en sak fra Oslo krets i 1988 (U bind V (Oslo krets 1988) s. 59) ble en advokat funnet å ha opptrådt i strid med god advokatskikk ved utilbørlig å ha presset sin klients motpart til forlik. Saken gjaldt vietnamesiske båtflyktningers ansettelse i et norsk firma. Motparten ble foreholdt muligheten for skandaleoppslag i pressen og politianmeldelse. Det ble satt svært korte frister for innfrielse av krav, og de juridiske spørsmål saken reiste, var ikke så klare at det var reelt grunnlag for anvendelse av slike pressmidler som grenset mot trusler i den aktuelle situasjonen.

## Rettferdighet

Rettferdighet er en dyd som står juristkulturen nær. I mange tilfeller er prinsippet om rettferdighet et krav om at like tilfeller skal behandles likt. Vi kan skille mellom likevektsrettferdighet og fordelingsrettferdighet. *Likevektsrettferdighet* knytter seg til utvekslingssituasjoner («bytter»), som for eksempel kontrakter om kjøp, leie og bytte, eller utmåling av sanksjoner som straff og tilbakekall av tillatelser. *Fordelingsrettferdighet* knytter seg til for eksempel situasjoner hvor en instans fordeler et gode eller en byrde på en krets av personer, eller en situasjon hvor en gruppe fordeler noe seg imellom.

Vi har forskjellige rettferdighetsprinsipper for utvekslingssituasjoner. Noen kan oppfattes som gjengjeldelse i form av «ytelse mot ytelse»,



i kontraktsrettens vurdering av at de krav som kan stilles til en vare, er avhengig av prisen, og «øye mot øye, tann for tann», i en strafferettslig vurdering av at straffen skal stå i forhold til forbrytelsen, andre som gjenopprettelse, som prinsippet om at forurensere skal betale som grunnlag for å legge avgifter på utslipp av CO<sub>2</sub> eller andre stoffer, eller som begrunnelse for å pålegge en skadevolder å erstatte skaden. Vi har også rettferdighetsprinsipper for fordelingssituasjoner, som for eksempel at godet eller ondet skal fordeles likt i forhold til rekkefølge («først i tid, først i rett»), eller slik at alle gis samme sjanse til å oppnå noe.

Forskjellsbehandling fører ofte til urettferdighet. Det er nær sammenheng mellom krav om rettferdighet, krav om like behandling og krav om det ikke skal skje forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling kan likevel rettferdiggjøres der det finnes saklige grunner til å behandle situasjoner forskjellig, eller å ha en ordning som ikke tar hensyn til at konsekvensene slår ulikt ut.

I formell forstand er det nær sammenheng mellom rettferdighet og upartiskhet fordi man forventer at den som er upartisk, behandler alle likt. Derfor er det også nær sammenheng mellom forestillingen om rettssikkerhet og kravet til upartiskhet. Det er også sammenheng mellom upartiskhet og kontradiksjon, siden kontradiksjon innebærer at begge parter har like muligheter til å legge frem sin sak.

Uavhengighet reguleres for mange juristfunksjoner av formelle krav til habilitet. Men troverdigheten kan svekkes også i mange tilfeller som ikke går inn under formelle habilitetsregler. Domstolsreformen ved århundreskiftet med opprettelse av Domstoladministrasjonen uavhengig av Justisdepartementet, var først og fremst begrunnet med at domstolenes uavhengighet skulle synliggjøres organisatorisk.

Søkelyset på dommernes uavhengighet er blitt skarpere i den senere tiden, kanskje som følge av at pressen er blitt mer opptatt av å gå makten nærmere etter i sømmene og av å gi nyhetsoppdrag en mer personlig vri. I alle fall er det blitt større oppmerksomhet omkring, og strengere grenser for, dommeres sidegjøremål også utover slike forhold som har direkte betydning for dommerhabiliteten i formell forstand.

Advokater kan selvsagt ikke være uavhengige på samme måte som personer i andre juristroller, siden jobben deres består i å representere en klient. Likevel har Advokatforeningens regler for god advokatskikk en rekke krav som skal bidra til å gi troverdighet til advokaten som en som har uavhengighet fra den enkelte kli-

enten. I denne sammenheng kan vi nevne bestemmelsen i pkt.2.1 hvor det står at advokaten må unngå at hans uavhengighet svekkes, og han må ikke gå på akkord med sin profesjonelle standard for å tekkes sin klient, retten eller tredjemann.

Dette betyr blant annet at advokaten skal opprettholde en profesjonell avstand til egen klient, slik at det ikke oppstår bindinger som er egnet til å skape tvil om advokatens uavhengighet. Det er understreket i pkt. 2.1 at en advokat ikke må gjøre seg økonomisk interessert i utfallet av et oppdrag ved at klientens krav eller en del av dette overtas av advokaten, og i pkt. 1.2 tredje ledd at advokaten ikke bør identifisere seg med sin klient og har krav på ikke å bli identifisert med de standpunkter han forfekter for sin klient og de interesser klienten har. Også advokaten utøver således et kall som rettens og rettferdighetens tjener, og standen fremsetter et krav på troverdighet i forhold til dette.

Uavhengighet er også sentralt for forskningens troverdighet. Uavhengigheten sikres for det første gjennom den enkelte forskerens akademiske frihet, dvs. retten til å velge emne, definere problemstilling og fastsette metode for sin forskning og til å avgjøre hvordan publisering skal skje. Forskningsinstitusjoner og forskningspolitiske instanser skal dessuten legge forholdene til rette for frihet og uavhengighet i forskning. Det er forskjeller mellom grunnforskning og oppdragsforskning. Men heller ikke i oppdragsforskning kan man bestille forskningsresultater. Forskning må generelt sikres mot press som truer kravene til vitenskapelig etterrettelighet, uavhengighet, metode og systematikk. Forskning som er for nær knyttet til en oppdragsgivers interesser, har mindre troverdighet som forskning enn den som utøves uavhengig.

I innholdsmessig forstand åpner rettferdighet for mange forskjellige slags vurderinger, siden det alltid kan diskuteres hvem som er i en sammenlignbar situasjon med hvem, og hva rettferdigheten tilsier i disse situasjonene. En tilnærming som ofte gir troverdighet som rettferdig, er omsorg for de svake, for ofrene for generelle ordninger, for dem som faller utenfor. Det er lettere å mobilisere mot uretten enn for retten, noe som kan ha sammenheng med at urett lettere provoserer rettferdighetssansen til dyst. Nyere forskning blant aper kan tyde på at reaksjon på urettferdighet, i alle fall den som rammer en selv, til og med kan være et instinkt for arter som har utviklet sosiale samspill basert på samarbeid. Å ta de rammedes perspektiv er et effektivt retorisk grep som brukes mye i den offentlige debatten og særlig i

den tabloide pressen. Dersom man gjør det på en slik måte at man fremstår som opportunistisk, styrker det likevel ikke den personlige troverdigheten.

Angrep på en ordning med argumenter om at den er urettferdig fordi noen faller utenfor eller rammes av den, blir ofte besvart med argumenter om formell rettferdighet, som at den er resultatet av en uavhengig og rettssikker ordning som behandler alle likt. Det er nærliggende å anta at skal man bygge opp sin troverdighet, kan man bruke både formelle og innholdsmessige aspekter av rettferdigheten, men skal man angripe noens troverdighet, er det lettere å holde seg til de formelle aspektene fordi det er vanskeligere å bortforklare mangel på formell rettferdighet.

## Etterord

Overgrep i rettens navn har forekommet før og vil skje igjen. Det kan vi neppe gardere oss mot. Men vi kan kanskje bygge diker mot en slik utvikling, som i det minste kan føre til at ikke ondskapen skyller inn etter den minste storm.

Et viktig forsvarsverk er måten makten i de enkelte statene knyttes sammen på i et nett av internasjonal og overnasjonal rettsorden. Svikter retten og juristene i ett land, vil utviklingen kunne hemmes av at staten er bundet til en større rettsordensom som holder stand og gir støtte til nasjonale kritikere av utviklingen. Derfor er det viktig at utbyggingen av den internasjonale rettsbeskyttelse gjennom menneskerettsorganisasjoner og EU får skje videre på en måte som ikke truer demokratiet. Vi må finne bedre måter å avveie hensynet til internasjonal orden mot folkestyre på.

Det er også viktig å utvikle juristene som rettens tjenere på en måte som gir dem individuell og sosial kraft til å stå imot de sterke kreftene som trer inn og krever konformitet når staten føler seg truet og går til angrep på viktige verdier. Staten rår i slike situasjoner over viktige ideologiske ressurser, noe situasjonen etter terrorangrepet i USA 11. september 2001 viste. Det krever en høyt utviklet karakter og en beredskap mot sosiale krefter som gruppepress og appell om lydighet for å stå imot. Derfor er det viktig å utvikle og holde ved like juristenes evne til å problematisere også når det er den legitime makten som taler. Derfor er det viktig å utvikle karakteren og dydene og ikke nøye seg med å se på moralske fordringer som spørsmål om å etterleve regler.

## Videre lesning

- Hannah Arendt, *Eichmann in Jerusalem. A Report on the Banality of Evil*, Revised and enlarged edition, Penguin books, New York 1965. Klassikeren om hvordan mennesket som brikken i systemet kan være med på den største ondskap. Også en drøftelse av vår rett til å dømme dette mennesket.
- Hans Petter Graver, *Hva er RETT*, Universitetsforlaget, Oslo 2011. En gjennomgang av grunnleggende spørsmål om retten hvor juristenes virksomhet og måte å resonnerer på presenteres sammen med krav til juristenes dømmekraft og etiske karakterer.
- Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect. Understanding How Good People Turn Evil*, Random House, New York 2007. En beskrivelse av «Stanford Prison Experiment» og andre hendelser hvor vanlige mennesker gjør forferdelige ting, og en analyse av psykologiske mekanismer som gjør det mulig.
- Øyvind Kvalnes, *Det feilbarlige menneske*, Universitetsforlaget, Oslo 2010. Boken handler om refleksjon over hva det vil si å gjøre feil og utvikling av dømmekraft for å lære og av feil og å unngå dem.
- Arne Johan Vetlesen, *Hva er ETIKK*, Universitetsforlaget, Oslo 2007. En lettfattelig, men samtidig dyp presentasjon og diskusjon av de toneangivende etiske teorier.



# Menneskerettighetene og det daglige politiarbeidet

**Har menneskerettighetene noen** relevans for det daglige politiarbeidet i Norge i dag? Når man snakker om brudd på menneskerettighetene i en politisær sammenheng, har man kanskje en tendens til å tenke på alvorlige forhold som ligger fjernt fra den norske politivirkelighet. Det kan være rene likvidasjoner, bruk av tortur som avhørsmetode, tilfeldige og ulovhjemlede razziaer i private hjem eller langvarige frihetsberøvelser uten rettslig prøving. Konferanserapporten vil vise at de menneskerettslige normer har et vesentlig videre nedslagsfelt.

Ved en forskningskonferanse ved landets eneste politiutdanningsinstitusjon var det naturlig å reise spørsmålet: «I hvilken grad vektlegges menneskerettigheter i undervisningen ved PHS?» Dette er temaet i bidraget fra politioverbetjent Annette Gultvedt og høyskolelektor Birgitte Ellefsen. Her berøres både i hvilken grad menneskerettighetene direkte og indirekte preger undervisningen, og hvordan studentene selv opplever dette.

Er menneskerettighetene bare akademiske fjær som man pynter pensum med, eller har de også direkte betydning for den praktiske polititjenesten? I kapitlet om «Menneskerettighetenes betydning for politiets ordenstjeneste» drøfter høyskolelektor / stipendiat Steinar Fredriksen blant annet hvordan menneskerettighetene påvirker hvordan vi kan forstå og praktisere i de helt grunnleggende politisære normene om nødvendighet og forholdsmessighet.

Men er det nok at politiet ikke selv krenker menneskerettighetene (negative forpliktelser), eller må politiet også beskytte borgerne mot slike krenkelser fra andre (positive forpliktelser)? Svar på dette er åpenbart «ja»! Bidraget fra politiinspektør Nina Karstensen Bjørlo: «Når det umulige er mulig» omhandler politiets plikt til og

mulighet for gjennom dialog med de involverte, å verne borgerne mot krenkelse av den personlige frihet i form av trusler og vold som er forbundet med tvangsgifte.<sup>1</sup>

I en velfungerende rettsstat som Norge settes menneskerettighetene lettest under press når statsorganene er ute i den gode saks tjeneste. For i tide å kunne gripe inn mot meget alvorlige straffbare handlinger er det en økende tendens til å kriminalisere forberedelseshandlinger, såkalt preaktiv strafferett. Forsker Heidi Mork Lomell ser på de menneskerettslige konsekvenser av dette. Omfattende bruk av preaktiv strafferett åpner blant annet for en ganske utstrakt overvåking. Og dessuten, er ikke de fleste som Peer Gynt: *Ja, tenke det; ønske det; ville det med; men gjøre det! Nei, det skjønner jeg ikke!* Da er det en risiko for at vi straffer borgerne først og fremst for deres «onde tanker», fordi de ville avstått på planleggingsstadiet og aldri foretatt den farlige eller skadevoldende handlingen.

---

<sup>1</sup> Advokat Mette Yvonne Larsen holdt under konferansen et innlegg om «Menneskerettighetene i det daglige politiarbeidet», hvor hun foretok en gjennomgang av de viktigste konvensjonene, med vekt på Den europeiske menneskerettskonvensjon, Barnekonvensjonen og Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Hun reiste spørsmål om hvilke rettigheter disse konvensjonene etablerer for enkeltindividet, og hvilke begrensninger konvensjonene setter for myndighetsutøvelsen, herunder politiets rett og plikt il å ivareta lov og orden. Hun gikk også inn på hvilke områder av politiarbeidet som særlig utfordrer menneskerettighetene og var her innom «politivold», glattcellebru, barn under 18 år og asylfeltet. Av uforklarlige grunner kunne presentasjonen ikke gjenfinnes verken hos konferansearrangøren eller hos foredragsholderen.

# I hvilken grad vektlegges menneskerettigheter i undervisningen ved PHS?

ANETTE GULTVEDT OG BIRGITTE ELLEFSEN

*«Studentene skal bli i stand til å møte ulike grupper i samfunnet med respekt og toleranse, uavhengig av alder, kjønn, kultur, livssyn og virkelighetsoppfatning. Menneskerettighetene skal vektlegges».*

(Rammeplanen for Bachelorutdanningen ved Politihøgskolen)

Gjennom bachelorutdanningen ved Politihøgskolen skal man

«..utdanne reflekterte og handlekraftige polititjenestemenn som kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettssikkerhet og trygghet og samfunnets interesser for øvrig».

(Rammeplanen for Bachelorutdanningen ved Politihøgskolen)

Ivaretagelse av menneskerettigheter er et overordnet prinsipp for politiet i en moderne demokratisk rettsstat. Spørsmålet i denne presentasjonen er: **I hvilken grad vektlegges menneskerettigheter i undervisningen ved PHS?**

Begrepet «menneskerettigheter» nevnes to steder i Politihøgskolens rammeplan og tilsvarende i fagplanen for B1<sup>1</sup>. Begrepet brukes ikke i fagplanen for B2<sup>2</sup>, men det vektlegges to steder i fagplanen for B3<sup>3</sup>. Etter en slik gjennomgang blir spørsmålet; Betyr dette at menneskerettighetene er lite vektlagt i Politihøgskolens bachelorutdanning? Vi må gå dypere inn i hvordan utdanningen tar form i praksis, før vi kan vurdere hvordan menneskerettighetsperspektivet er ivare tatt. Vi mener at menneskerettighetene er et sentralt tema i flere av fagene vi underviser i på bachelor-

---

<sup>1</sup> Bachelorstudiet første år

<sup>2</sup> Bachelorstudiet andre år

<sup>3</sup> Bachelorstudiet tredje år

utdanningen. Spørsmålet er hvordan vi gjør det, og om vi når frem til studentene med vårt budskap.

Politiutdanningen er en profesjonsutdanning. Det innebærer at utdanningen skal bygge på en blanding av forskningsbasert kunnskap om politiets rolle og oppgaver i samfunnet, juridisk kunnskap om det regelverket politiet skal forvalte, samt erfaringsbasert kunnskap om tjenesteutøving. Følgelig kan undervisning om menneskerettigheter ta flere former. På den ene side kan det undervises i menneskerettigheter som internasjonalt og nasjonalt regelverk. Undervisningen kan også vektlegge den filosofiske utviklingen av menneskerettigheter som et grunnlag for vår moderne demokratiske rettsstat. På den annen side kan man drive mer erfaringsbasert undervisning om praktisering av menneskerettigheter i politiets tjenesteutøvelse.

For Politihøgskolen er det viktig at studentene kjenner til alle disse aspektene ved menneskerettighetene: Det bør kreves at de kjenner regelverk og teori, men også at de ser betydningen av å bruke dette som veiledende norm i sin praktiske utøvelse av yrket.

I dette bidraget vil det bli tatt utgangspunkt i tre fag som B1-studentene har undervisning i, og i hvilken grad det blir formidlet teoretisk og praktisk kunnskap om menneskerettigheter i disse fagene. Fagene **politilære**, **yrkesetikk** og **ordens-tjeneste** utgjør bare et lite utsnitt av alle de fagene som bachelorstudentene har det første studieåret.<sup>4</sup> Det er viktig å understreke at politiutdanningen som helhet har et bredere undervisningsopplegg i forhold til menneskerettigheter enn det som presenteres her.

## Menneskerettighetenes plass i faget politilære

*Etter endt arbeid med faget skal studentene kunne gjøre rede for og reflektere over politiets rolle, funksjon, organisering og oppgaver, samt politiets plass i den forvaltningsmessige og politiske samfunnsoppbygningen.*

(Fagplaner i Bachelorstudiet B1. Studieåret 2011/2012)

Faget politilære er læren om politiets oppgaver og funksjon i samfunnet. Faget har som mål å gi studentene et overordnet perspektiv på sitt fremtidige yrke. Studen-

---

<sup>4</sup> Studentene har undervisning i 16 fag i løpet av B1. De tre fagene det her er snakk om er: Politilære 6 studiepoeng, Yrkesetikk 2 studiepoeng og Ordenstjeneste 4 studiepoeng.

tene skal tilegne seg forståelse av temaer som politiets funksjon, politiets organisering, politirollen, politimyndighet og politiets verdigrunnlag.

Studentene skal kunne forstå hva maktfordelingsprinsippet innebærer, og hva det betyr at politiet er en del av den utøvende makt. Studentene skal også tilegne seg kunnskaper om politiets historie i Norge og om politiets plass i det norske demokratiet. Særlig viktig er det at studentene utvikler en forståelse for hvordan det norske samfunn er preget av idealene om humanitet, menneskerettigheter, rettsikkerhet og demokrati, og hvilke konsekvenser det kan få dersom norsk politi svikter disse idealene.

Politolære er læren om politiet. Det betyr at studentene skal forstå hva politiet gjør (politiets oppgaver, funksjon og organisering), hvorfor vi har et politi (politiets rolle og myndighet), hvordan politiet har blitt slik det er (politiets historie), og hvordan politiet forvaltes og kontrolleres.

Ved å lære om demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsippet settes en overordnet fortolkningsramme for det som studentene lærer i andre fag, for eksempel i ordenstjeneste, arrestasjonsteknikk og rapport- og etterforskningslære. Gjennom undervisningen i politilære får studentene kunnskap om de overordnede prinsipper og verdier som fungerer som en overbygning for alle lover, instruksjoner og praksiser som regulerer politiets daglige yrkesutøvelse.

I faget politilære blir menneskerettighetene presentert som del av det verdigrunnlag som det norske samfunn hviler på, og som derfor også må være førende for politiets praksis. Gjennom pensum og undervisning får studentene en innføring i hvordan læren om menneskerettighetene har sin opprinnelse i naturretsfilosofien i det 17. og 18. århundre, og hvordan europeiske rettighetserklæringer fra det 18. og 19. århundre tok sikte på å gi borgerne et vern mot overgrep fra statsmakten (Andenæs og Fillet 2006).

Studentene får undervisning om hvordan erfaringene man gjorde seg etter oppgjøret fra den andre verdenskrig er nedfelt i FNs menneskerettighetserklæring av 1948. Videre vektlegges hvordan erfaringene er nedfelt i FN-konvensjonene av 1966, og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950. Studentene skal vite hvordan menneskerettighetene er inkorporert i norsk lov, med særlig vektlegging av Grunnloven § 110 c og menneskerettsloven av 1999.

I undervisningen har det altså blitt formidlet teoretisk kunnskap om menneskerettighetene til våre studenter. Men hva med betydningen av menneskerettigheter for den praktiske utøvelsen av polityrket?

I faget politilære er det et mål å se sammenhengen mellom de overordnede prinsippene og politiets konkrete tjenesteutøvelse. Derfor har det vært viktig å formidle at menneskerettighetene er overordnede verdier som ulike normer skal vise tilbake til. For politiets del kan slike normer være formelle, for eksempel i form av politilov og politiinstruks. Normene kan imidlertid også ta form av de praksiser, metoder og rutiner som studentene tilegner seg gjennom operative fag. Normer kommer også til uttrykk i form av yrkeskulturer i politiet, og vi vektlegger hvordan slike uformelle normer kan ha sterk innflytelse på politiets skjønnsutøvelse.

Dersom undervisningen skal lykkes med å vise studentene sammenhengen mellom menneskerettigheter som grunnleggende filosofi, overordnet lov og normativ praksis, er det viktig at det benyttes konkrete eksempler som illustrerer denne kompleksiteten. Måten det undervises på om politiets rolle under andre verdenskrig, kan være et eksempel.

Politiets historie er ett av hovedtemaene i faget politilære, og hva som skjedde med norsk politi under andre verdenskrig, har blitt gitt relativt stor plass i pensum og undervisning. I pensum har studentene lest om hvordan norsk politi utførte registrering, arrestasjoner og deportasjon av jødene, og de har besøkt Holocaustsenteret og hørt foredrag fra ekspertene der.

I tillegg har våre studenter jobbet med ulike oppgaver om temaet i klassene. En av oppgavene de får er å gjøre rede for likhetstrekk og forskjeller mellom norsk politis håndtering av jøder under andre verdenskrig og europeisk politis håndtering av romfolk i dag.<sup>5</sup>

Gjennom denne type oppgaver kan man knytte historiske erfaringer og overordnede prinsipper som menneskerettighetene til konkrete dilemmaer som politiet står overfor. Det foregår en internasjonal debatt om hvorvidt de europeiske myndighetenes håndtering av romfolket representerer brudd på menneskerettigheter, og temaet er svært aktuelt for den virkeligheten som møter våre studenter ute i praksis. Oppgaven åpner for drøftinger av politiet som statens maktapparat, og

---

<sup>5</sup> Romfolk er en etnisk gruppe som tidligere ble betegnet som sigøynere. Betegnelsene *roma* (flertallsform av rom) og *rom* benyttes også, men i Norge er formen rom valgt som den offisielle betegnelsen (Store norske leksikon).

dilemmaet mellom å følge ordre og plikten til å rapportere i situasjoner der man mener det er fare for at menneskerettigheter ikke ivaretas.

Betydningen av menneskerettigheter er også vektlagt i undervisning om politiets plikt til å beskytte ytringsfriheten, betydningen av intern og ekstern kontroll av politiet, om justismord og om ulovlig overvåking. I formidlingen av disse temaene benyttes historiske og samtidige eksempler på hva som kan skje dersom politiets praksis utvikles i en retning som strider mot politiets mandat om å beskytte og ivareta menneskerettigheter.

## Menneskerettighetenes plass i faget yrkesetikk

*«To ting fyller mitt sinn med stadig større undring og ærefrykt  
jo oftere og jo grundigere jeg tenker over dem:  
stjernehimmelen over meg og den moralske lov inni meg»*

(Immanuel Kant)

I faget yrkesetikk underviser to lærere sammen: én sosiolog og én med politioperativ bakgrunn. Dette fører til at flere perspektiver vektlegges i undervisningen, og bidrar dermed til å skape rom for diskusjon og refleksjon. Det formidles at kunnskap om menneskerettighetene er essensielt i situasjoner hvor tjenestemenn eller kvinner befinner seg i etiske dilemma. Ikke minst er det viktig at den enkelte student er seg bevisst sine egne holdninger, og at studenten evner å reflektere over forholdet mellom egne holdninger og normative prinsipper.

Kan studentene lære etikk på samme måte som man lærer en vitenskapelig teori eller korrekt stans av bil? I undervisningen påpeker vi at det ikke er sånn at politiet kommer på jobb, starter dagen med fem minutter yrkesetikk og så er fornøyd med det. Etikk er, og skal være, en integrert del av all tjenesteutøvelse. Ved bruk av praktiske eksempler i undervisningen ønsker vi å løfte fram relevante problemstillinger som beskriver dilemmaer og utfordringer i en operativ politihverdag. Det gjør vi ved å skape diskusjon rundt dagsaktuelle problemstillinger og egne erfaringer.

Studentene kan oppleve at det er stor avstand mellom teori og praksis. På den ene siden underviser vi om filosofen Immanuel Kant, som sa: *«To ting fyller mitt sinn med stadig større undring og ærefrykt jo oftere og jo grundigere jeg tenker over dem: stjernehimmelen over meg og den moralske lov inni meg»*. Mens vi på den



annen side viser til en av lærernes erfaring fra operativ polititjeneste: Under en rundspørring i et nabolag ringte hun på en dør og mannen som åpnet var iført rosa kjole. «Hvordan håndterer vi dette?» spør vi, og studentene utfordres dermed til å se teori og praksis i sammenheng.

Vi har undervist om ulike retninger i menneskesyn. Den ene hovedretningen har vært det kristne og det klassisk-humanistiske synet, hvor mennesket oppfattes som noe særegent i forhold til alle andre vesener. Dette er et syn som ser det enkelte mennesket som noe uvurderlig og uerstattelig og som ikke kan verdsettes i sammenligning med andre ting eller mennesker. I dette perspektivet har mennesket en absolutt egenverdi.

Den andre hovedretningen har vært det naturalistiske perspektivet, hvor mennesket ikke defineres som noe særegent i forhold til andre deler av naturen. Ifølge dette perspektivet har et menneske som gjør gode ting og er godt likt, høy verdi, mens et som gjør dårlige ting og som ingen liker, vil ha liten eller ingen verdi.

Det har vært mange diskusjoner i undervisningen: Hvordan kan de forskjellige menneskesynene virke inn på moralske spørsmål? Finnes det en nøytral beskrivelse av mennesket som vi alle kan være enige om? Har noen mennesker en høyere verdi enn andre? Er våre handlinger forutbestemt av indre eller ytre faktorer? Hvordan påvirker mitt menneskesyn og mine holdninger mine handlinger? Menneskeverdet har gjennom all undervisning vært i fokus.

Mye av politiets tjenesteutøvelse handler om å håndheve offentlig ro og orden. Ofte dreier det seg om fyll og bråk på nattestid, urinering på offentlig sted eller klager på høy musikk. Dette er saker som i hovedsak reguleres av politiloven. Politiloven er politibetjentens lov, eller verktøy om du vil. I lovteksten ser vi at ordet *kan* i stor grad brukes. Politiet *kan* gripe inn..., politiet *kan* innbringe... I dette ordet ligger politiets rom for skjønnsutøvelse. Skal man gripe inn, og hvordan skal det gripes inn? Er det tjenlig og nødvendig? Hvilke dilemmaer og utfordringer skaper det?

I undervisningen gjennomføres en case i øvelsesleiligheten hvor meldingen som kommer til patruljen er som følger:

«Bekymringsmelding fra foreldre. Datter som er metadonbruker har ikke hentet medisinen sin, og foreldre får ikke kontakt. Dra til leiligheten og sjekk hvordan jenta har det.»

I leiligheten finner studentene Stine, som er syk og nedbrutt. De finner også litt hasj og brukerutstyr for narkotika. Hvilke dilemmaer studentene møter, og deres skjønnsutøvelse, er i fokus.

Denne casen danner grunnlag for et arbeidskrav i faget yrkesetikk. De må velge å besvare oppgave 1 og 2, eller oppgave 3 og 4:

1. I blant annet faget yrkesetikk har vi snakket om, og lærebøkene beskriver det samme, viktigheten av å opptre med respekt, bry seg og kunne ha evne til å sette seg inn i den andres livssituasjon. Hvorfor er dette viktig? Ta utgangspunkt i den praktiske oppgaven i faget yrkesetikk i uke 4, som dere enten har deltatt i eller observert, og drøft og forklar.
2. Det er også viktig for politiet å kunne beherske sine egne følelser. Likeledes kan det å ha sympati eller antipati overfor noen også føre til at en filtrerer bort viktig informasjon, og ikke opptre med den upartiskhet og objektivitet som politirollen krever. Drøft dette, og gi eksempler på situasjoner der dere som politi kan få vansker med å opptre sannferdig, saklig og upartisk, slik det kommer til uttrykk i politiinstruksen § 3-1 fjerde ledd.
3. Drøft hvordan forskjellige menneskesyn blant polititjenestepersoner kan påvirke behandlingen av mennesker, samt hvordan dette kan påvirke utfallet i saker. Vis til eksempler, og bruk gjerne situasjonen i den praktiske oppgaven.
4. Politiet blir daglig stilt ovenfor etiske dilemmaer. Dette var også tilfelle i den praktiske oppgaven. Foreta en etisk drøfting av denne hvor det blir tatt hensyn til de to moralfilosofiske hovedretningene «nytteetikk» og «pliktetikk».

Gjennom undervisningen har det vært viktig å formidle at folk skal behandles på en respektfull måte og at deres rettigheter skal ivaretas. Gjennom å utfordre studentene håper vi å ha bidratt til at de definerer sitt eget ståsted i forhold til verdier og menneskesyn. Vi har hatt et ønske om at hver enkelt student skal kunne si noe om hvem de ønsker å være i tjenesteutøvelsen. Dette handler også om den enkelte tjenestepersons evne til å beskytte og ivareta menneskerettighetene.

## Menneskerettighetenes plass i faget ordenstjeneste

### **Politiinstruksen § 3-1:**

*Tjenesteutøvelsen skal alltid være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskes verdighet.*

I faget ordenstjeneste undervises det i *praktisk* tjenesteutøvelse, og her vi kan se om undervisningen i de andre fagene har virket. Etter endt undervisning i ordens-tjeneste skal studentene blant annet kunne

- gjøre rede for grunnleggende regelverk og prinsipper,
- begrunne valg og utførelse av tjenestehandlinger, og
- vise evne til refleksjon og bevissthet om egen atferd.

Ordenstjeneste er en sentral del av politiets virkeområde og involverer en betyde-lig del av etatens samlede ressurser. Politiets oppgaver er beskrevet i § 2 i lov om politiet (politiloven). Her finner vi en inndeling av de hovedoppgavene som er til-lagt politiet, men paragrafen beskriver ikke hvordan oppgavene skal utføres. Det er regulert gjennom ulike lover og instruksjer.

Gjennom undervisning i dette faget har vi vært opptatt av at studentene skal kunne lovverket og rammene for tjenesteutøvelse. Det er den enkelte politibetjent sitt ansvar å forsikre seg om at han/hun ivaretar alle de rettigheter som mistenkte, siktede, vitner og publikum generelt har.

Hva er så ordenstjeneste i praksis? Mange vil si at det er hjertet i politiets mang-foldige arbeid. Mange av de menneskene politiet møter gjennom ordenstjenesten er i en eller annen form for krise. Det kan være kvinnen som akkurat har blitt ban- ket opp av sin mann. Det kan være 80-åringen som har blitt ranet av tre ungdom- mer, eller huseieren som har hatt innbrudd i hjemmet sitt.

Men ordenstjenesten handler også om å ivareta den senile mannen som ikke finner veien hjem, turistene som må ha hjelp til å finne hotellet sitt, eller utestedet som er bekymret for narkotikaomsetning på toalettene sine. For ikke å snakke om de akutte situasjonene der slåsskamper pågår, to biler har frontkollidert, postkon- toret er ranet, eller en person er observert gående med skytevåpen.

Ordenstjeneste handler om møtet med gjerningspersonene, men også om møtet med ofrene. Ordenstjeneste er også møtet med de psykisk syke og de rusavhengige.



ORDENSTJENESTE ER MØTET MED ALLE BORGERNE I VÅRT SAMFUNN

## Lykkes vi?

Avslutningsvis må vi stille spørsmålet om vi lykkes med vår undervisning. Vi kan innledningsvis se på noen studentuttalelser:<sup>6</sup> På den ene siden finner vi studenter som sier at de har fått med seg at temaet har vært nevnt i pensum og undervisning, men at de utover det ikke sitter igjen med noe særlig forhold til menneskerettighetene:

«Jeg føler det har vært lite fokus på menneskerettighetene i undervisningen. Det har vært nevnt, men jeg sitter ikke igjen med noe forhold til menneskerettighetene etter undervisningen. Men jeg har lest litt om det, der jeg har fått med meg at menneskerettighetene er tatt inn i norsk lov.»

«Menneskerettighetene synes jeg generelt har vært lite vektlagt, men det har vært nevnt ved flere anledninger i yrkesetikk og politilære, og i hvert fall én gang nevnt i ordenstjeneste.»

<sup>6</sup> Et utvalg studenter som har fullført første studieår 2010/2011, har etter spørsmål fra faglærer uttalt seg om i hvilken grad de mener at menneskerettighetene har blitt vektlagt i undervisningen i fagene politilære, yrkesetikk og ordenstjeneste.

På den annen side er det studenter som viser at de har sett sammenhengen mellom undervisningens gjennomgang av menneskerettigheter som regelverk og grunnleggende verdier for vårt samfunn, og hvordan disse verdiene har betydning som norm og veileder i praktisk utføring av politiarbeid:

«Jeg synes menneskerettighetene skinner igjennom mye av det vi snakker om i disse fagene! I ordenstjeneste hadde vi jo en hel egen forelesning om menneskeverd og hvordan vi skal behandle alle mennesker likt, uansett livssituasjon o.l., og i yrkesetikken er det gjennomgående i mange av casene vi har snakket om. I politilære har det vært veldig mye fokus på at politiet skal være nøytrale og behandle alle likt, ettersom vi er statens maktapparat.»

«Jeg synes fokus på menneskerettighetene har vært vektlagt mye i de tre fagene, spesielt har jeg tenkt over det i yrkesetikk, og spesielt gjennom å ha egne etikk-dager på Marienlyst skole. Også det siste arbeidskravet gjorde oss spesielt oppmerksomme på problemstillinger og utfordringer vi kan møte allerede neste år. Jeg tror de fleste på skolen har blitt mye mer bevisst sine egne tanker og meninger rundt mye av det vi kan møte neste år ved å ha så mye fokus på menneskeverd og menneskerettigheter, noe jeg synes er kjempepositivt.»

Det er en utfordring å integrere temaet menneskerettigheter på en god måte i undervisningen. Er det nok at studentene tilegner seg juridisk, filosofisk eller annen teoretisk kunnskap om menneskerettighetene? Eller er målet først nådd når studentene ivaretar menneskerettigheter gjennom å vise rette verdier, holdninger og handlinger i sin tjenesteutøvelse?

Vi har satt opp følgende mål for vår undervisning;

- Studentene bør forstå at menneskerettighetene er et overordnet verdigrunnlag, som blant annet kommer til uttrykk gjennom et regelverk.
- Videre bør de skjønne at menneskerettighetene kan fungere som etiske prinsipper og et korrektiv for yrkesutøvelsen, og som en veileder ved skjønnutøvelse.
- Målet vårt bør være at vi utdanner polititjenestepersoner som vet hva menneskerettighetene er, og som aktivt praktiserer disse verdiene i sin daglige utøvelse av politirollen.

Like viktig er det at våre studenter oppøver en kritisk distanse til politirollen, slik at menneskerettigheter og sentrale verdier ikke tas for gitt. Ved hele tiden å stille

spørsmål til hva de gjør og hvorfor, vil menneskerettighetene bli en rettesnor og et korreksjonsmoment for den daglige tjenesteutøvelsen. Klarer vi dette, mener vi at vi langt på vei vil lykkes.

## Referanser

Andenæs, J. & Filflet, A. (2006). *Statsforfatningen i Norge* (10. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Politihøgskolen. Fagplaner i Bachelorstudiet B1. Studieåret 2011/2012.

Politihøgskolen. Rammeplan for Bachelor – politiutdanning. Godkjent av Politihøgskolens styre 9. februar 2006. Godkjent av Justis- og politidepartementet 10. juli 2007



# Finger'n

En uniformert bilpatrulje kjører sakte gjennom et boligområde en tidlig ettermiddag. Fire gutter mellom 12 og 16 år passerer foran bilen. En av dem roper ut et skjellsord samtidig som han viser finger'n til politibetjentene i bilen. Den ene politibetjenten går ut av bilen, tydelig irritert, og snakker til gutten i en aggressiv-nedlatende tone. Gutten svarer tilbake.

Den andre politibetjenten kommer også ut av bilen. De tre andre guttene blir jagd fra stedet, mens gutten som viste finger'n blir holdt tilbake. Han blir påsatt håndjern på ryggen og lenket til et trafikkskilt ved innkjøringen til boligfeltet de kom fra.

Politibetjentene bestemmer at de ikke vil ha gutten i bilen – tilsynelatende fordi han er «tøff i trynet» og kan pisse i / grise til bilen. De kaller opp operasjonssentralen for å få en majo til å kjøre gutten til stasjonen. Får beskjed fra sentralen at det kan ta litt tid før bilen kommer.

Og det tar tid, veldig lang tid. Hele tiden er gutten lenket til stolpen; mens naboer, andre ungdommer og biler passerer. Gutten reagerer i starten med olme blick og aggressive tilrop, men etter en stund krøker han seg sammen og prøver å gjøre seg mest mulig usynlig...





# Når det umulige er mulig

NINA KARSTENSEN BJØRLO

*«Bruk av dialog som forebyggende metode i politiet, der ære er motiv for handlingen - en metode for å hindre alvorlige krenkelses av grunnleggende menneskerettigheter»<sup>1</sup>*

«Ja, realpolitikk; jeg er også realpolitiker, - av hele mitt sinn, jeg interesserer meg levende og utelukkende for virkelighet. Men ingen realpolitikk i et civilisert samfund er tenkelig uten på grunnlag av nestekjærlighet, - gjensidighet, hjelpsomhet, tillit. Det er den klippe hvorpå alt menneskelig samkvem må bygge.»

Fridtjof Nansen (1922)

## Innledning

I februar 2003 ble tvangsgifte kriminalisert i Norge gjennom en egen bestemmelse i straffeloven § 222. Denne bestemmelsen kom som en oppfølging av Kvinnekonvensjonen og Barnekonvensjonen fra FN, som nå er inkorporert i norsk lov og som bl.a. skal beskytte barn og unge voksne mot tvangsgiftepraksis og annen æresrelatert vold.

I februar 2005 var jeg som etterforskningsleder den første som, i samråd med lokal påtalemyndighet, opprettet straffesak der brudd på den nye straffebestemmelsen dannet grunnlag for videre etterforskning. En straffesak som endelig ble avgjort ved dom i Norges Høyesterett. Far og bror ble dømt til henholdsvis to og

---

<sup>1</sup> Innlegget er basert på utdrag fra prosjektoppgaven *Bruk av dialog som forebyggende metode i politiet, der ære er motiv for handlingen - en metode for å hindre alvorlige krenkelses av grunnleggende menneskerettigheter* (Bjørlo, 2009). Prosjektoppgaven er tilgjengelig i sin helhet i sluttrapporten «Når det umulige er mulig» <http://www.drammen.kommune.no/PageFiles/6899/Sluttrapport%20med%20evaluering%20aeresprosjektet%20i%20drammen%20perioden%202007%20til%202010.pdf>

et halvt og to års fengsel. Videre var jeg også etterforskningsleder i Norges andre straffesak av denne art, som ikke bare omhandlet tvangsgifte, men også barne bortføring, der offeret under omsorg av barnevernet ble bortført til opprinnelseslandet. Far ble i dette tilfellet dømt for det til nå landets strengeste straff for denne type lovbrudd; fire år.

Sakene ga kunnskap som på det tidspunktet var begrenset i politietaten forøvrig. Jeg erfarte at norsk politi generelt ikke hadde tilstrekkelig kunnskap eller nødvendig kompetanse til å forstå de kulturelle forskjellene mellom individualistisk og kollektivistisk familie- og samfunnsstruktur. Æresbegrepet var ukjent og en forsto ikke at «ære» kunne være motiv for voldshandlinger. Konsekvensene i forhold til brutt ære kan få betydning for begge parter og sett i en kollektivistisk sammenheng vil dette naturlig nok involvere mange flere. For politiet kan det bli en utfordring i forhold til tradisjonell etterforskning. Ikke minst det å ivareta alle involverte parter i saken, både med hensyn til sikkerhet og oppfølging. Erfaringer og kunnskaper som jeg har tilegnet meg gjennom disse straffesakene og møte med de involverte storfamiliene og det etniske miljøet, gjorde at jeg i et forebyggende perspektiv så nødvendigheten av å se på ulike tilnærminger til slike konflikter. Hvordan kan en som politi opparbeide tillit og komme i en dialog, slik at tvangsgifte og i ytterste konsekvens æresdrap kan unngås? Finnes det virkemidler som kan benyttes i forkant og som kan forhindre en straffeforfølgelse?

I dette innlegg vil jeg ha fokus på bruk av dialog som metode i det forebyggende arbeid i politiet. Politiets forebyggende arbeid retter sitt fokus både på samfunns-, gruppe- og individnivå. I den sammenheng tas det i bruk ulike metoder. Jeg vil i dette innlegg ha hovedfokus i på individnivå. Gruppenivå er likevel også sentralt da det i kollektivistiske kulturer ikke skilles på gruppe og individ.

## Lovverk og menneskerettigheter

Å tvinge noen til å inngå ekteskap er forbudt ved norsk lov og krenker grunnleggende menneskerettigheter.

I Norge er det etter bestemmelser i straffelovens § 222 gjort straffbart å tvinge noen til å inngå ekteskap mot sin vilje. Slik tvang kan innebære bruk av vold, frihetsberøvelse, psykisk press m.m.. Straffen for å tvinge noen til å inngå ekteskap er fengsel i inntil seks år. Det er også straffbart å medvirke til at noen tvinges til å

inngå ekteskap. Dette gjelder også når noen (norsk eller utenlandsk statsborger) har begått den straffbare handlingen i utlandet. Har for eksempel en far eller mor, bosatt i Norge, truet sin sønn eller datter til å inngå ekteskap på en ferietur til opprinnelseslandet, vil dette også være straffbart. Det er offentlig påtale i tvangsekte-skapssaker.

Etter norsk lov har familiemedlemmer i oppad og nedadstigende retning ingen vitneplikt jfr. straffeprosessloven § 122. Dermed kan politiet stå «uten sak» om fornærmede eller vitne ikke ønsker å forklare seg for politiet eller i retten. Det er derfor viktig å finne metoder som kan ivareta den utsattes behov for rettferdiggjøring, samtidig som prosessen ivaretar den enkeltes ønske om å ikke miste relasjonen av betydning for deres videre liv.

Statens plikter i Norge blir ivaretatt av bl.a. politiet gjennom bestemmelser i Politiloven § 1, 2. ledd,

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig»

Det finnes ulike definisjoner på menneskerettigheter. Høstmælingens definisjon er kort og konkret:

«grunnleggende rettigheter og friheter som individene har overfor statens myndigheter, og som følger av internasjonale overenskomster og praksis.» (Høstmælingen, 2003, s.27).

I det norske lovverket er det foretatt en styrking av menneskerettigheter ved vedtakelsen av «Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett» - Menneskerettsloven av 21. mai 1999. Menneskerettighetene gir individet rettigheter i forhold til sin stat, og staten har plikt til å sikre at disse rettighetene oppfylles og vernes. Det er statene og de organene statene har opprettet som skaper disse rettighetene. Menneskerettighetene regulerer ikke hvordan borgerne skal opptre, men de viser til hvordan staten skal forholde seg til enhver borger. Reglene er nedskrevet i avtaler inngått mellom stater, som disse igjen bestemmer om de slutter seg til. Statens selvråderett blir redusert ved tilslutning. Statens ansvar i forhold til menneskerettigheter deles i positive og negative plikter. De positive plikter krever at en stat skal gjøre en aktiv handling for å sikre borgernes rettigheter (Høstmælingen, 2003). Som statens forlengede arm kreves det derfor av bl.a. polititjeneste-

menn å gjøre en aktiv handling for å ivareta voldsutsatte personer. Den negative plikten består i at myndighetene skal avstå fra enkelte handlinger.. For eksempel skal ikke politiet benytte seg av tortur under avhør (ibid).

Når en borger utøver vold mot en annen borger, er det statens plikt å aktivt hindre at slike krenkelser får forekomme ved å innføre tiltak som forhindrer at dette fortsetter. For eksempel ved å sikre at politiet etterforsker og domstolen i rettet fører og dømmer krenkelsene. Om staten ikke tar ansvar for å sikre dette (forholder seg passive), kan staten stilles til ansvar for manglende beskyttelse av individet, jf. den kritikk norske politier har fått i forbindelse med for dårlig beskyttelse av voldsutsatte kvinner med ny identitet. De skader som påføres mennesker utsatt for vold i nære relasjoner, er i mange tilfeller tilsvarende de skader som personer utsatt for tortur har blitt påført. Retten til frihet fra tortur og mishandling er nedskrevet i flere konvensjoner, blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3. Det slås fast at ingen «må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff». Artikkelen forbyr all myndighetsgodkjent grov mishandling som utøves i den hensikt å oppnå et bestemt formål. I tillegg til å omfatte myndighetspersoner står staten til ansvar om den ikke gjør noe positivt for å beskytte individet mot for eksempel vold i hjemmet. Altså er det en aktivitetsplikt for staten til å sette i verk tiltak for å stoppe vold i nære relasjoner. (Høstmølingen, 2005).

Artikkel 3 må sees i sammenheng med EMK artikkel 2, «Retten til liv» og artikkel 8 om «Retten til respekt for privatliv og familieliv». «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse»; er ordlyden i EMK artikkel 8. Bestemmelsen gir i utgangspunktet borgeren rett til å råde over eget liv, uten involvering fra andre. Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) viser imidlertid at begrensningen i denne frihet som er gjort i EMK art. 8, <sup>2. ledd</sup> er sentralt i saker om vold i nære relasjoner. (Høstmølingen, 2005). I saker som omhandler vold i nære relasjoner følger det av praksis at den ikke beskytter kriminelle handlinger utført i familien, til tross for ordlyden «respekt for familieliv og privatliv». Praksis har vist at heller ikke Barnekonvensjonens artikkel 16, om retten til privatliv, er absolutt. Retten til privatliv kan innskrenkes om inngripen er basert på lov (Høstmølingen, Kjørholt, Sandberg, 2009). For eksempel om inngrepet har som mål å beskytte barnets helse og sikkerhet, eks. slik som bestemmelsene i Lov om barneverntjenester.

## Dialog som metode

Dialog som metode og som en tilnærming i forhold til å løse konflikter er benyttet i mange sammenhenger og på flere nivåer. Dialog betyr hovedsakelig en samtale mellom to eller flere personer. En dialog er ofte en løpende meningsutveksling for å skape forståelse og å utjevne motsetninger. En dialogmodell tar utgangspunkt i at alle parter har noe å bidra med og at vi er gjensidig avhengig av hverandre for å komme videre. Læringen skjer i en veksling mellom partene.

I Nansenskolen dialogprosjekt er ønsket å skape et nøytralt og åpent rom der aktører i alvorlige konflikter kunne møtes ansikt til ansikt. Målsettingen er å bryte ned fiendebilder og øke forståelsen for hverandres synspunkter, interesser og behov. Et viktig mål er å stimulere og tilrettelegge for konfliktanalyse og for erfaringer av «de andres» ståsted. Fokus er ikke på hvem som hadde rett eller hvem som var mest skyldig, men hvordan det bygges respekt for demokratiske prinsipper, menneskerettigheter og fredelig konfliktløsning. Disse prinsippene var et alternativ til nasjonal sjåvinisme og etnisk lojalitet.

Inge Eidsvåg som har arbeidet som lærer på Balkan mener at dialog ikke handler om enighet, men om forståelse. Å gå inn i en dialog er for selv å lære, forandres og vokse. Ikke tvinge eller lokke andre til å endre seg (Røhr, 2005).

Hege Storhaug på sin side, uttrykker på Human Rights Service sin hjemmeside skepsis til myndighetenes ensidige satsning på dialogtiltak mellom foreldre og barn som frykter tvangsgifte. Hun henviser til Monica Berge, leder ved Oslo Røde Kors Informasjonstelefon om tvangsekteskap som forklarer ypperlig hvorfor dialog er problematisk og derfor er skrinlagt som virkemiddel hos Røde Kors. I 2000 startet de såkalte dialogmøter. I 2004 satte Røde Kors en sluttstrek for dialogen:

«Vi opplevde at jentene ble gisler i samtalen. Møtene ble ny makt demonstrasjon overfor jentene, og vi klarte ikke å ivareta jentenes perspektiv.»

## Konfliktrådet og Restorativ Justice

Etter at konfliktrådsordningen ble omhandlet i St. melding nr 104 - 1977-78, som et alternativ til straff til strafferettspleien, kom det i 1988 et forslag fra Riksadvokaten om en egen lov, Konfliktrådsloven: Lov om meglings i konfliktråd av 15. mars 1991. Loven setter ingen grenser for hvilke type straffesak som kan behandles i

Konfliktrådet, så lenge det finnes en skadelidt. Det er imidlertid en forutsetning at saken egner seg. I 1994 hadde alle kommuner etablert konfliktråd kommunalt, interkommunalt eller fylkesdekkende og i 2004 ble konfliktrådet statlig og er nå en etat under justis- og politidepartementet. Der politiet har opprettet en straffesak, kan en reaksjonsform være at saken overføres konfliktrådet for videre behandling, jfr. påtaleinstruksens kap. 18A «Overføring av straffesak til mekling i konfliktråd» (Kemeny, 2008).

Konfliktrådets egen definisjon på mekling:

«Mekling er en prosess der en upartisk tredje person legger til rette for at partene i felleskap finner en løsning begge opplever som hensiktsmessig».

Proessen i meklingen kan være av stor betydning for partene. Når partene inngår en avtale de opplever som en reell løsning av konflikten, tar de som regel ansvar for at avtalen overholdes.

Konfliktrådene har siden Konfliktrådsloven trådte i kraft utviklet og tatt i bruk Restorative Justice (RJ).

Kriminalomsorgsmeldingen 2008 (s. 42) sier at begrepet ikke er lett å oversette til norsk, men beskriver at det betyr å prøve å løse konflikter på en måte som ikke bare omfatter lovbrøyteren og offeret for lovbruddet, men også andre som berøres: familie, venner og nærmiljø.

Restorative justice kan beskrives som et sett av prinsipper, en tenkemåte som springer ut av ulike praksiser der utgangspunktet er at et lovbrudd forstås som en konflikt. Det er ikke en metode, heller ikke en kriminologisk teori eller et filosofisk system, selv om det også er blitt omtalt slik. Jeg nøyer meg med å beskrive det som en tenkemåte eller en holdning som baserer seg på noen få, sentrale prinsipper. En hovedtanke er at et lovbrudd skal sanksjoneres på en konstruktiv måte ved at nærmiljøet (lokalsamfunnet) og lovbrøyteren gjør noe for den skadelidte, i stedet for at staten gjør noe mot den som har brutt loven. Videre kan RJ samles om tre hovedprinsipper:

- Et lovbrudd er en krenkelse av forholdet mellom ofre, gjerningspersoner og samfunnsfellesskapet/lokalmiljøet.
- En reaksjon på lovbruddet involverer offeret, gjerningspersonen, nettverket og lokalmiljø og innebærer en gjenoppretting av skadene lovbruddet har medført.
- En konsensustilnærming er den mest hensiktsmessige reaksjon på et lovbrudd.

Den stadig økende interessen for RJ kan muligens forklares med en opplevelse av den utilstrekkelighet som ligger i den etablerte strafferettspleien. Stadig flere erkjenner åpent at straff alene er utilstrekkelig for å håndtere og reparere de skader som lovbrudd påfører både enkeltindivider og samfunnsfellesskapet. Inngangsporten til RJ kan likevel variere. Balanse i forholdet mellom de involverte parter tilstrebes, men ofrenes talsmenn mener at enhver megling skal ta utgangspunkt i den skadelidtes/offerets situasjon og behov. Uansett vektning av de ulike partenes/ involvertes roller, er det udiskutabelt at RJ-tilnærmingen til forskjell fra det tradisjonelle, gjengjeldende systemet som forutsetter staten som den formelt sett «for nærmede part», løfter offeret frem som aktiv og ansvarlig deltaker i sin egen sak. I RJ-tankegangen er lovbrøyteren først og fremst ansvarlig overfor den skadelidte, dernest overfor nærmiljøet eller samfunnsfellesskapet.

## Familiestruktur, samfunnsstruktur og ære

For å kunne forstå hvordan ære kan være motiv for og føre til alvorlige overgrep som psykisk og fysisk vold, inkl. tvangsgifte og i noen tilfeller drap, må en ha kjennskap og kunnskap om kollektivistisk familie- og samfunnsstrukturer, familiehierarki i kollektivistisk og patriarkalsk organiserte familier og ærens betydning for familien og nettverket.

## Individualisme og kollektivism

Den kollektivistiske familiestrukturen setter ikke mange rammer omkring det lille barns liv. Barnet får mat når det er sultent, det faller i søvn hvor det nå enn er, når det er trett osv. Etter hvert som barnet vokser opp og når ungdoms/pubertetsalder, settes tydeligere rammer for den unges livsførsel. Det er foreldrenes ære som krenkes om den unges atferd er normoverskridende i forhold til den æreskodex som ligger til grunn for sosialiseringen i familien; det er foreldrene som har sviktet i sin oppdragelse av den unge. I den kollektivistiske familiestruktur er det en fast ramme om hele familien. Individet har et lykkelig liv om familiens livsprosjekter realiseres og om familien er velfungerende sett i lys av gjeldende normer/ærskodex. (fritt oversatt etter Skytte s29, 1999). Det viktigste i sosialiseringprosessen er at barna oppdras til å respektere familien og den eldre generasjon, ivareta famili-



ens ønsker og behov og ikke bringe skam over slekten ved eks. å diskutere med sine foreldre i andres påhør, innlede utenomekteskapelige forhold, eller på annen måte bryte gjeldende æreskodex. I den individualistiske familiestruktur å oppdra det enkelte menneske med bevissthet om å være eneansvarlig for sitt liv og kunne ta valg etter individuelle ønsker og behov.

## Sosialisering

Mennesket sosialiseres inn i samfunnet gjennom internalisering av kulturens koder, verdier og mønster. Det er i familien og nærmiljøet primærsosialiseringen foregår. Fordi denne første læringen finner sted i nære relasjoner hvor det er nære, følelsesmessige bånd, griper den dypt inn i personligheten. Den blir en del av barnets identitet. Pga. migrasjon opplever i dag mange barn og unge å vokse opp i samfunn som har forskjellige verdier og normer enn det samfunn deres foreldre vokste opp i. I slike tilfeller vil ikke alltid sekundærsosialiseringen (som foregår bl.a. i skolen og på fritiden) bekrefte, styrke, utfylle og vedlikeholde primærsosialiseringen. Den kan i stedet føre til at den unge kommer i en lojalitetskonflikt hvor de på den ene siden ønsker være lojale mot sine foreldre og familienettverket og på den andre side vil de være lojale mot samfunnet de vokser opp i (Bø, Helle, 2003). Valgene kan være vanskelige, da det som ofte oppfattes som moralsk riktig i den ene kontekst, kan oppleves som forkastelig i den andre. Det er ikke bare barna som opplever utfordringer når familiens normer og verdier prøves mot det som er rådende i samfunnet rundt. Familiens voksenpersoner vil også kunne møte problemer i forbindelse med dette. Med liten kjennskap til og erfaringer og forståelse om samfunnet rundt, kan de i gjennom sitt behov for kontroll – i den forståelse av begrepet at vi har behov for å forstå det som skjer for å føle trygghet, ende opp med å sette så stramme grenser og regler for sitt barn at dette igjen kan føre til at barnet gjør opprør mot alt og alle, og dermed tar valg som kan ende med alvorlige sanksjoner fra foreldrene - som for eksempel fysisk og psykisk vold, slik som sterkt kontroll, trusler og tvangsekteskap.

Innsikt i denne avgjørende forskjell i synet på barn og unges selvstendighet og frihet, er en forutsetning for en konstruktiv dialog på veien mot forsoning mellom familiemedlemmer.

Selvstendighet og individualisme er ikke målet med barneoppdragelsen i den kollektivistiske strukturen. Det forventes at de unge skal respekter de eldres

meninger. De valg som blir tatt på deres vegne av foreldre, skal være til gunst for storfamilien og dennes behov for opprettholdelse av ære og sosial anseelse.

Et barn som vokser opp i samfunnsstrukturer med individualistisk verdisyn, ha stor frihet når de oppnår myndighetsalder. Denne frihet er bygget opp gjennom oppdragelse og sosialisering, ved at foreldrene overfører mer og mer ansvar til den unge. Den unge får, gjennom oppvekst, trening i å ta egne avgjørelser og også vurdere å ta ansvar for de konsekvenser et valg kan få. En ungdom som vokser opp i en kollektivistisk organisert familie, får mindre og mindre frihet, og at det er familien som etter hvert tar flere og flere avgjørelser for den unge. Dette er for at den unge skal forberedes til de roller og oppgaver det er forventet at de skal ha i storfamilien der det kollektivistiske hensynet er viktig (Skytte, 1999).

## **Ære**

Ære et positivt begrep. Alle har vi et ønske og et sterkt behov om å tilhøre et fellesskap, bli likt av andre mennesker, at vi og vår familie skal bli oppfattet positivt av miljøet rundt oss osv. Med andre ord må vi oppføre oss, gjøre ting som er akseptert og normgivende av våre omgivelser. Dette vil gi anerkjennelse, status og posisjon (Brenna, 2004)

Familiemedlemmer har felles ære. Det er omverdenens vurdering av handlingen som ofte ligger til grunn for behovet for å gjenreise tapt ære. Om offentligheten; nabolag, etnisk gruppe, eller andre med samme æreskodex, tar avstand fra handlingen og oppfatter den negativt, inntre skam og tapt ære. Dette betyr at hvordan andre ser på deg og din familie faktisk er viktigere enn hvilket verdigrunnlag og hvilke personlige meninger du har. Det er en sammenheng mellom selvfølelse og andres anerkjennelse. Hvilken dimensjon som er viktigst varierer i de ulike samfunn (Wikan, 2002). Ære er knyttet opp mot makt, en liten gruppe setter standarden for hva som gir ære.

Ære har en kjønn dimensjon. Menn har ære, kvinner er bærer av eventuell skam. Det er mannens aller viktigste plikt å verne om de nærmeste kvinners kyskheter (Wikan, 2002). I forhold til ære og æresbegrepet er det viktig å kjenne til hvem som er «overhodet» i familien. Eldre menn over yngre menn, og alle menn foran kvinner, eldre kvinner foran yngre kvinner. Æreskodex er det sett av regler som viser hva som gir ære (Wikan, 2002).

Når vi har fokus på æresbasert vold, er ikke ordet «skam» sterkt nok. Man bruker ordet «vanære». Vanære er ikke gradert – enten er man ærbar, eller man er vanæret. Da er du fratatt all ære. I praksis fører dette til at ingen vil ha noe med deg eller din familie å gjøre. Familien blir et sosialt null (Wikan, 2002).

Begrepet ære, har ulike ord i ulike språkgrupper og kulturer. Eksempelvis i Kina, Indonesia og Vietnam brukes ordet «ansikt» og «tap av ansikt». I Midtøsten brukes æresbegrepet, men også at «man taper ansikt», eller må gå med bøyd nakke». Dette kjenner vi også igjen fra den norske språkbruk og kultur.

Unni Wikan poengterer i sine foredrag at det eksisterer to æresbegreper i bl.a. arabisk, kurdisk, urdu, pahsto og dari. Disse er «namus» og «shirif».

Namus er knyttet til kjønn og seksualitet. Enten har man namus eller ikke. Namus kommer ikke i grader. Æren beror på at man viser omverdenen at man har kontroll på kvinners seksualitet. For eksempel ved at kvinner ikke har kjæreste, snakker med gutter alene slik at det ser ut som om man har et forhold. Mister familien namus kan denne gjenopprettes, om man ikke igangsetter handlinger for å i gjenopprette namus vil ingen andre familier eller samfunnet rundt ha kontakt med familien. Ytterste løsning kan i enkelte samfunn være å ta livet av kvinnen, eller få kvinnen giftet bort, eller sende henne i eksil. Det siste betyr at familien avskriver vedkommende, hun får lov å beholde livet, men får ikke kontakte familien, eller komme i nærheten av det geografiske området som familieoverhodet har besluttet er familiens «territorium».

Det andre æresbegrepet, shirif, handler om ære man kan få ved eks. gode idrettsprestasjoner, gode forretningsavtaler, høy utdanning eller materielle verdier. Shirif kommer i grader, man kan ha mer eller mindre. Shirif er ofte mer enn namus – men om du ikke har namus, hjelper det ikke å ha shirif. Eks. i en familie som har høy shirif, er det ikke nok om eks. en jente tar en god utdanning, hun må i tillegg ivareta og verne om sin namus.

## **Vold**

«Vold er enhver handling rettet mot en annen person som gjennom at denne handlingen skader, smerter, skremmer eller krenker får denne personen til å gjøre noe mot sin vilje, eller slutte å gjøre noe den vil» (Isdal, 2003).

I forbindelse med statlig innsats mot vold i hjemmet og familien, ble begrepet «Vold i nære relasjoner» tatt i bruk. Man fant at begreper som «familievold» eller

«vold i hjemmet» kunne ekskludere deler av målgruppen. «Vold i nære relasjoner» er derfor blitt et standardisert begrep hvor overgriper og offer er knyttet til hverandre ved nære familiebånd eller på annen måte betyr mye for hverandre i hverdagen. Æresvold foregår oftest i nære relasjoner (Justis- og politidepartementet, 2008-2011)

### **Æresvold**

Æresvoldsbegrepet benyttes når gjenopprettelse av ære (namus) blir gjort ved å benytte vold. Også vold utøvet for å hindre fremtidig ærestap omtales som æresrelatert vold. Tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og drap er æresvold i sin ytterste konsekvens. Volden initieres av deler av storfamilien eller nære nettverk. Utøver er som oftest familiemedlemmer både lokalt og/eller transnasjonalt. Æresvold, er en type vold som sees, støttes og uttales av kollektivet, som en for dem legitim, uunn-gåelig handling for å straffe i første omgang kvinner ulydighet, bevare familiens ære og verne om slekt/families overlevelse(Wikan, 2002).

### **Tvangsgifte – arrangerte ekteskap**

I forhold til en rekke nasjonalitetsgrupper som i dag er representert i Norge, er det en utbredt tradisjon for arrangerte ekteskap. Med arrangerte ekteskap siktes det til ekteskap hvor andre aktører enn partene selv – normalt partenes foreldre eller andre nære familiemedlemmer eller slektninger – i medhold av et tradisjonelt kulturmønster har hatt en sentral rolle i forhold til å velge ektefeller. Også ekteskap som er inngått mot (en av) partenes vilje etter at det har vært utøvet tvang fra en tredjepart som har utpekt dem til ektefeller, må imidlertid forstås i lys av den logikken som ekteskapskikken med arrangerte ekteskap bygger på, og den sammenhengen slikt press inngår i (NOU 2004:20, 239).

Lovutvalget som så nærmere på forskjellene i forbindelse med heving av aldersgrensen ved familiegjenforening, har pekt på en håndfull fellesegenskaper, egenskaper som kan oppsummeres i følgende fire punkter:

Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap er ofte henteekteskap. Ekteskapet arrangeres med andre ord mellom en part i Norge og en part i familiens/slektens

opprinnelsesland. Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap praktiseres oftest i samfunn preget av familieorienterte og patriarkalske verdier. Individuelle hensyn er dermed underordnet hensynet til kollektivet. Partene i arrangerte ekteskap og tvangsekteskap er som regel unge. Henteekteskap, det være seg frivillig arrangerte ekteskap eller tvangsekteskap, er ofte motivert av et migrasjonsønske. Familiens/slektens ønske er at ekteparet skal bosette seg i Norge (<sup>01.PRP</sup>. nr. 75 (2006-2007), s191-192).

Politi- og lensmannsetaten skal sikre trygghet, lov og orden. Dette er forankret i politiloven. Politiloven sier følgende om politiets mål og oppgaver:

§ 1. Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

I Politidirektoratets veileder for norsk politis behandling av vold i nære relasjoner (2009), vises det til at vitnebeskyttelse er et tilbud til vitner som blir utsatt for trusler og represalier. Eventuelle beskyttelsestiltak blir iverksatt etter forutgående trusselvurdering, bevisvurdering og egnethetsvurdering. Vitnebeskyttelse setter begrensninger for vanlig livsutfoldelse og vil ikke være egnet for alle. Noen vil i en vanskelig situasjon ha behov for annen type hjelp og bistand enn det politiet kan tilby i vitnebeskyttelsesprogrammer. I noen saker er vitnebeskyttelse et viktig virkemiddel for at rettssamfunnet skal kunne fungere.

Konfliktrådets utvikling som en arena for dialog og alternativ til straff og mer kunnskap om konsekvenser av tapt ære, gjør at norsk politi bør se på muligheten for bruk av andre metoder enn det tradisjonelle strafferettslige forløpet.

## Dialogprosessen i fire saker

For å få svar på mine antagelser om at dialog er en viktig metode i politiets forebyggende arbeid, har jeg lagt til grunn mine praktiske erfaringer i to straffesaker og mine møter med offer og gjerningsmenn i etterkant av straffesakene. Jeg har også gjennomført et stort antall (mer enn 100) møter med personer utsatt for æresvold som har bedt om bistand fra politiet i en vanskelig livssituasjon.

Jeg har benyttet dialog som metode i flere av disse sakene, men med ulik tilnærming. Jeg har kommet inn i ulike faser av prosessen og vi har vært flere i

politiet som har håndtert dialogen underveis. Jeg har benyttet dialog som metode både på gruppenivå og individnivå. I konflikter mellom ulike foreninger, gjenger og i familiekonflikter. I fire av sakene jeg har vært inne i alle faser og helt spesifikt benyttet dialog som metode. Dette både på individnivå og på gruppenivå i det deler av storfamilien har vært part i saken.

Jeg har ikke involvert konfliktrådet i noen faser av forsoningsprosessen. Usikkerheten i forhold til deres rolle og at de trolig ikke har hatt nødvendig kompetanse, har gjort at politiet alene har gjennomført prosessen.

Det er flere grunnleggende forutsetninger som må være på plass før politiet kan skape en arena for dialog.

- Den utsatte ønsker ikke å anmelde utøver
- Den utsatte har et ønske om å komme i dialog
- Saken er av en slik karakter at ikke grove krenkelsers er utført
- Ingen av partene er psykisk syke
- Ingen av partene er rusavhengige
- Utøver skal ikke være straffet for lignende forhold tidligere
- Utøver har et ønske om å komme i dialog

Dersom alle disse forutsetninger er å tilstede, er det i tillegg en forutsetning at den utsatte må bryte med familien og oppholde seg på skjult adresse for å gi vedkommende en trygg tilværelse under dialogen. Den trygge rammen med nødvendig oppfølging av utsatte må være på plass i forkant av prosessen. Ofte er den som bryter med familien svært sliten og ikke i en tilstand der dialog kan starte. Et oppfølgingsteam må etableres og fortløpende vurdere når en eventuell dialog kan starte.

I det den utsatte bryter ut, vil ofte familien og storfamilien være en trussel. Politiet må umiddelbart innlede en samtale med familien og gjennomføre en trusselvurdering. I de innledende samtalene må politiet være tydelig i forhold til det straffbare, men samtidig gi rom for å diskutere en forsoning på et gitt tidspunkt. Ofte kan dette være vanskelig, da familiens ære blir krenket i det den utsatte bryter med familien. Vanæren kan skape en ny situasjon i form av aggresjon og hevner. Den utsattes sikkerhet må derfor alltid fortløpende vurderes.

Utøver (ofte en forelder) må selv velge hvem som skal være tilstede i de innledende samtalene. Er begge foreldrene bosatt i Norge, skal begge stille. Er der søsken som foreldrene mener naturlig bør være tilstede, kan disse også få møte. Imidler-

tid er det viktig å vurdere i hvilke fase eventuelt søsken skal være tilstede. Møte med storfamilien må vurderes i samråd med foreldrene. Ofte kan det være at situasjonen kan stigmatiseres ved at ytterligere familiemedlemmer får vite om saken.

For meg som politi var det viktig å få nødvendig tillit hos partene. Dette i forhold til å få sannferdig informasjon til grunnlag for en analyse, og på bakgrunn av denne skape en arena for dialog og forsoning.

På det tidspunkt at partene hadde vilje til å komme i en dialog, var det viktig at begge fikk gi uttrykk for sine opplevelser sett fra sitt ståsted. Det finnes ingen enkel oppskrift på forsoning, men viktigheten av å få frem fakta og begge parter opplevelser står sentralt. Særlig viktig var det å få frem den utsattes opplevelse av å bli krenket. Det må gis rom for en beklagelse eller en tilgivelse. Det viktigste er å bryte den tradisjonelle tenkingen, se fremover og få forståelse for de grunnleggende menneskerettighetene og de demokratiske prinsipper. Med tradisjonell tenkning mener jeg i denne sammenheng den forventning enkelte familier har til at deres barn skal velge handlinger uti fra storfamiliens ve og vel, og ikke sine egne personlige, individuelle behov.

I mine saker gjennomførte jeg mange samtaler med partene hver for seg. Prosessen strakk seg over flere måneder og møtene mange og hyppige, mens andre saker gikk fort og greit. Det viktigste er at arenaen for dialog skapes i det den utsatte ønsker det og er så sterk psykisk at dialogen kan gjennomføres. Rammen rundt dialogmøtet var viktig. Nøyaktig tid for start og slutt. Plassering i møterommet og at møteleder forholdt seg nøytral, men innledet til dialogen og avsluttet den.

Dialogen skal avsluttes med en familiekontrakt. Det er partene som skal bli enige om vilkårene i den.

## Utfallet i de fire sakene

Får politiet kunnskap om frykt for tvangsgifte eller frykt for drap i en tidlig fase, er sjansen for å forebygge slike handlinger større. Informasjonen kan komme direkte fra den utsatte, eller fra personer som kjenner til at politiet kan skape en arena for dialog. Ofte er sakene i en gråson. Det er derfor svært viktig at politiet har nødvendig kompetanse både i forhold til familie- og samfunnsstruktur, kultur, nødvendig lovverk og ikke minst kunnskap om de grunnleggende menneskerettigheter og de forpliktelser norsk stat har i denne forbindelse.

I den første saken var frykten for drap berettiget. En jente fra et etnisk miljø fikk et barn med en gutt fra et annet etnisk miljø. Foreldrene hadde allerede valgt en annen ektefelle og et giftemål var planlagt. Graviditeten og fødselen var holdt hemmelig for foreldrene. Politiet i samarbeid med lokalt barnevern gjennomførte samtaler underveis med jenta. I starten var en adopsjon det eneste aktuelle løsningen for jenta selv. Etter hvert ble den utsatte styrket i forhold til sin rett til å ta selvstendige valg og de grunnleggende menneskerettigheter sto sentrale. Hun valgte etter hvert å være mor til sin baby og valgte bort sin familie. Det ble tøft, men med den trygghet i at politiet her ville ta sitt ansvar ved å innlede samtaler med familien, ble det enklere. Jenta brøt med familien og flyttet til skjult adresse med sin baby. Tryggheten var ivaretatt. Barnefaren tok avstand fra det hele og valgte å bryte sitt forhold til henne. I det jenta flyttet, ble foreldrene kontaktet av politiet. Det spesielle her var at far hadde en høy posisjon i sitt etniske miljø. Fallhøyden for han ble meget stor, da datteren til de grader hadde vanæret han. Med kunnskap og respekt for hans posisjon og tradisjonelle tenking, ble det gjennomført flere samtaler med han og hans kone. Underveis ble han svært syk av påkjenningen denne situasjonen hadde gitt han. Etter hvert og i samarbeid med den utsatte, ble det gjennomført et dialogmøte. I samme møte fikk foreldrene møte sitt barnebarn. Foreldrene viste vilje til å forsone seg med situasjonen. De viste så stor vilje at far valgte selv å fortelle sitt miljø om hendelsen. I dag lever jenta alene med sitt barn og har jevnlig kontakt med sin familie.

Den andre saken handler om tvangsgifte i en høykastefamilie fra et etnisk miljø. Her var det mange aktører involvert og politiet hadde ikke helt kontroll over den utsatte. Hun var veldig av og på, og vanskelig å styre. Hun hadde en kjæreste fra et annet etnisk miljø. Disse var på flukt og ble plassert på flere steder underveis i prosessen. Hennes valg i forhold til sin familie viste seg å bli svært vanskelig. Hun valgte å flytte hjem i perioder og ble til slutt sendt til opprinnelseslandet for å få bort sine «skitne tanker».

Jeg forsøkte å gjennomføre samtaler med familien. Far som på det tidspunkt da datteren brøt, oppholdt seg i opprinnelseslandet, kom hjem med en gang for å samtale med politiet. I disse samtalene viste foreldrene ingen forståelse overfor datteren. De var mest opptatt av hva storfamilien ville si og hvordan deres datter hadde vanæret familien ved ikke å skulle gifte seg med den de hadde valgt.



Utgangspunktet til en forsoning var ikke å tilstede. Politiet hadde ingen kontroll. På det grunnlag ble det ikke skapt en arena for dialog. Imidlertid vet familien at politiet vet og på den bakgrunn har datteren nå fått tatt selvstendig valg. Hun bor på skjult adresse og har valgt et liv uten forsoning. Denne saken viser at det er svært viktig at den utsatte umiddelbart får nødvendig trygghet rundt seg. At hun får den nødvendige trygghet som kan gi henne styrke til å komme i en posisjon der en arena for dialog kan skapes. Videre er det svært viktig at politiet gjennomfører hyppige samtaler med foreldrene underveis og at det er samme tjenestemann/kvinne som styrer disse. En forutsetning er også at den som gjennomfører samtaler har nødvendig kompetanse om de kulturelle forskjellene.

Den tredje saken handlet om en jente fra et etnisk miljø som hemmelig hadde giftet seg med en gutt fra et annet etnisk miljø. Her var frykten for drap overhengende, da familien allerede hadde valgt ektefelle for henne. Hun valgte å bryte med familien, da de ikke viste noen forståelse for hennes valg. Hun fortalte om «kjæresten» og det oppsto aggresjon mot han. Spesielt en eldre bror følte veldig sterkt på dette. I det hun brøt med familien og paret flyttet til skjult adresse, innledet politiet samtaler med familien. Både mor, far og eldre bror møtte. Jeg viste dem respekt ved å gi uttrykk for å forstå hvilke konsekvenser dette fikk for dem som familie overfor storfamilien. Jeg understreket straffbarheten i en eventuell handling, samt vektla de grunnleggende menneskerettighetene og det ansvar politiet har i denne forbindelse. Etter flere samtaler og tydeliggjøring i forhold til den rett til frihet deres datter har, aksepterte familien til slutt hennes valg av ektefelle. Etter å ha bodd på skjult adresse en tid, utførte trusselvurderinger og samtaler, bor nå paret sammen. De har giftet seg religiøst og hele det etniske miljøet har akseptert ekteskapet. Der var 400 hundre familiemedlemmer å tilstede i bryllupet som ble gjennomført her i Norge.

Den siste saken er den som jeg fulgt og arbeidet med helt alene. Jeg ble kontaktet i 2006 via e-post av en jente som fryktet tvangsgifte samme sommer. Hennes lærer hadde gitt henne min e-postadresse. Jeg fikk et tlf. nr. til hennes venninne, som hun hadde kontakt med. Jenta reiste til opprinnelseslandet på ferie. Hennes mor hadde tatt fra henne både pass og telefon. På sensommeren fikk jeg en SMS fra jenta der hun fortalte at giftemål ikke hadde kommet i stand, og at hun hadde klart å «stå i mot». Hun fortalte at hennes styrke var at politiet i Drammen hadde infor-

masjon om hennes situasjon dersom noe skulle skje. Hun skrev videre at nå hadde hun fått seg jobb og så lyst på livet.

På tidligsommeren 2008 fikk jeg på ny en e-post fra samme jenta. Hun var nå så sliten og igjen utsatt for press. Hun fryktet at tvangsgifte skulle skje i desember samme år. Jeg hadde et møte med henne og hun var bestemt på at hun ville bryte med familien. Hun var helt sikker på at familien ville gjennomføre giftemålet og gjennomføre dette i opprinnelseslandet. Familien er en høykastefamilie og mye sto på spill. En anmeldelse var helt uaktuelt for jenta. Det ville få store konsekvenser både overfor henne selv, men ikke minst av hensyn til familien. Da tenkte hun spesielt på sin mor og sine søsken.

I samarbeid med NAV-arbeid, sosialkontor og oppfølgingsteam, ble jenta plassert på skjult adresse, der det var godt tilbud både i forhold til oppfølging døgnet rundt og psykologbehandling. På samme tidspunkt som hun brøt med familien, innledet jeg samtaler med foreldrene. En eldre søster var også å tilstede i en av samtalene. Far i dette tilfelle erkjente at han hadde begått feil og var villig til å komme i en dialog. Jenta var imidlertid svært sliten og skeptisk til fars vilje til å komme i dialog. I samarbeid med oppfølgingsteamet, fikk jenta tid til å bygge seg opp. Gradvis har denne oppfølgingen gitt henne styrke og vilje til å komme i dialog. I det ble også styrkeforholdet mellom partene utjevnet. Dette er svært viktig i det dialogen starter og sentralt i forhold til å komme frem til en forsoning.

Underveis og etter flere samtaler med partene hver for seg, ble det gjennomført et dialogmøte. Jeg gjennomførte mange samtaler med foreldrene i forkant. Jeg viste gjennom den utsatte at mor forsto, men ikke hadde noen innflytelse i forhold til far. Far ga uttrykk for å forstå, men mente at han ville miste respekt overfor sine andre barn, dersom han forklarte årsaken til bruddet. Til et vist tidspunkt valgte han i samråd med den utsatte, en dekkhistorie.

Begge partene hadde på forhånd, i møtene med meg, utarbeidet et forslag til felles familiekontrakt med egne vilkår som var viktig som grunnlag til en forsoning. Når disse vilkårene var diskutert, skrev begge under og en forsoning var en realitet.

I dag bor datteren for seg selv og ikke på skjult adresse etter eget ønske. Hun har startet den utdanningen hun ønsker og vil etter hvert finne seg en mann etter fritt valg. Foreldrene har akseptert sine «feil» og vist forståelse for hvordan datteren har

opplevd presset. Samtalene som vi har gjennomført har vist at den tradisjonelle tenkingen i forhold til sin kultur, kan endres dersom politiet vektlegger de grunnleggende menneskerettigheter og at det er disse rettighetene det tas hensyn til.

I sum har undersøkelsene vist at dersom politiet har nødvendig kompetanse og forstår de ulike mekanismer i et kollektivistisk familie- og samfunnssystem, er grunnlaget for dialog som metode tilstede sett i et forebyggende perspektiv. Forutsetningen er at politiet får nødvendig kunnskap i tidlig fase. I det er der muligheter for gjennom dialog å komme frem til en forsoning. Politiet må imidlertid bygge tillit og skape en arena for dialog. I denne prosessen vektlegge sine forpliktelser i forhold til å ivareta de grunnleggende menneskerettigheter overfor enhver borger, uansett etnisitet og kulturell tradisjon. Effekten av å bruke dialog som metode har vært å bryte den tradisjonelle tenkingen og da med menneskerettighetsperspektivet som utgangspunkt.

## Konklusjon

Presentasjonen her tar for seg en metode som er kjent i mange sammenhenger. Imidlertid er politiets bruk av dialog som metode i forebyggende arbeid, ny. Spesielt i voldssaker der ære kan være motiv for handlingen. Jeg har sett på politiets rolle som maktutøver og som ved bruk av dialog som metode, forsøker å ivareta et individs grunnleggende menneskerettigheter og i det forebygge grov vold og annen krenkelse.

For å ivareta de grunnleggende menneskerettigheter har det vært viktig å skape en arena for dialog. Kunnskapen om, og forståelse av begge parter situasjon, har stått sentralt. Imidlertid har det ikke vært snakk om å akseptere. Ivaretakelse av den utsatte og styrking av den enkeltes valg og situasjon, har vært det viktigste. Den utsattes situasjon i forhold til ikke og «miste» sin familie og hele tiden være på flukt, har stått helt sentralt. Samtidig som den utsatte ikke på noe tidspunkt i prosessen har hatt et ønske om å anmelde forholdet.

Tvangsgifte og annen æresrelatert vold er straffbart. Det skal ikke aksepteres og en straffeforfølgning bør gi en preventiv virkning. Imidlertid viser erfaringen fra mine undersøkelser, at konsekvensene for den utsatte blir svært stor. Det å bryte med familien og stadig være på flukt, gir store belastninger og oppleves som å være i et fengsel. Den utsatte vil nesten uten unntak stå alene og uten sin familie. Val-

get med å bryte blir derfor vanskelig. Alternativet blir derfor å følge sine foreldres normer og verdier, i det la seg krenke i forhold til de grunnleggende menneskerettigheter. Ved at politiet er tydelig og opparbeider tillit hos den del av befolkningen som praktiserer tvangsgifte og annen æresrelatert vold, kan man ha mulighet til å komme inn i en tidlig fase. Og dermed komme i en dialog som fører til at familien kan ha en sameksistens i en eller annen form.

I forhold til å bruke ulike arbeidsverktøy har det vært viktig i undersøkelsen å se på andre aktører. Restorative Justice er en allerede utviklet metode og som håndteres av konfliktrådet. Når det gjelder dialog som metode i politiets forebyggende arbeid, ser jeg det som en fordel om konfliktrådet blir en samarbeidspartner. Dette da de allerede er en etablert sivil rettingstans og i samarbeid med politiet, kan komme frem til en forsoning. Dette blir på en måte en utvidet konflikthåndtering, men i forebyggende øyemed.

For å lykkes har undersøkelsene mine vist at det er helt nødvendig med kontinuitet ved gjennomføring av de innledende samtaler. Det ideelle er at det er samme polititjenestemann/kvinne som samtaler med partene under hele prosessen. Det vil også gjelde dersom konfliktrådet blir en del av prosessen.

Videre er det helt sentralt at den utsatte part bryter med familien og bor i trygge omgivelser. Den utsatte må ha tett oppfølging i forhold til de ulike problemstillingene som måtte oppstå. Det kan være valg av bolig, arbeidsforhold, skole, ivaretagelse både av psykisk og fysisk helse, vitnebeskyttelse mv.

Utøver(e), må også få nødvendig veiledning i forhold til hjelpetiltak. Det kan være både i forhold til fysisk og psykisk behandling, samt veiledning i forhold informasjon til egne barn, familie eller etnisk miljø for øvrig. Alle hjelpetiltak kan være konfliktdependende og føre til at familiens situasjon blir enklere og i det motivere til å komme i en dialog.

Erfaringene jeg har gjort viser at utøver ikke ser at de grunnleggende menneskerettigheter er krenket. «Vi vil jo bare barnets beste og hun/han ønsket dette!». Ja, sett fra sin praksis og sin tradisjon, blir det derfor vanskelig å se at utøvelse av press og kontroll, bryter den enkeltes rett til et fritt og selvstendig liv.

I forhold til den kollektivistiske familiestrukturen, ville det ikke være naturlig at den unge utsatte «sa i mot» familiens ønsker. På grunn av mye fokus i media, sekundær sosialisering og ikke minst godt tverrfaglig samarbeid, er der flere og

flere ungdom som tar kontakt med politiet. Ved å opparbeide trygghet og tillitt, kan det skapes en arena for dialog.

Familieavtalen som jeg benyttet i den siste saken, ble en viktig avslutning i hele forsoningsprosessen. Her fikk begge parter muligheten til å komme med vilkår som var forpliktende. Imidlertid var det ikke ønske om at konfliktrådet skulle følge denne videre opp. Årsaken til det mener jeg var at konfliktrådet ikke hadde vært med tidligere i prosessen og at kunnskapen i forhold til hva institusjonen stor for, var ikke tilstede. Det ble skummelt at ytterligere offentlige instanser skulle få kunnskap om familiens situasjon.

Det ble en trygghet for begge parter at politiet fortsatt var den eneste som skulle følge opp avtalen. Det utelukker imidlertid ikke at konfliktrådet følger opp i andre saker, men da må det bli involvert i tidlig fase. Konfliktrådet kan i fremtiden være den instans som gjennomfører oppfølging og ser til at alle vilkårene oppfylles.

## Litteraturliste

- Balchen, Paal Christian Politidirektoratet (2004). «*Innføring i problemorientert politiarbeid*». ISBN: 82-92524-13-4
- Bartels, Ingvild & Ole Henrik Førland, Njål Høstmælingen (2007). *Årbok om menneskerettigheter i Norge*. Oslo, Universitetsforlaget
- Bjøro, Tore & Yngve Carlsson (1999). *Vold, rasisme og ungdomsgjenger - forebygging og bekjempelse*. Oslo, Tano-Aschehoug
- Bredal, Anja (2006). «*Vi er jo en familie*». Unipax.
- Brenna, Loveleen Rihel (2004). *Sangam*. Fagbokforlaget AS
- Brodal, H. & Nilsson, L., s. 11. <http://no.wikipedia.org/wiki/Konflikt> (lesedato 08.11.2009)
- Bø Inge & Lars Helle (2003). *Pedagogisk ordbok*. Oslo, Universitetsforlaget
- Christie, Nils (1977). «*Konflikt som eiendom*». Universitetet i Oslo
- Det kongelige Arbeids- og inkluderingsdepartementet 29. juni 2007, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) Særskilt vedlegg: NOU 2004: 20 Ny utlendingslov*. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)
- Det Kongelige Justis- og politidepartementet (2008). *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011)*, «*Vendepunktet*». Publikasjonskode G-0398
- Det Kongelige Justis- og politidepartement. «*Kriminalmeldingen*». St. melding nr 104, 1977-78
- Det Kongelige Justis- og politidepartement. *Kriminalomsorgsmelding «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*». Stortingsmelding nr.37, 2008

- Det kongelige Kommunal- og regionaldepartementet, *Ny utlendingslov*. NOU 2004: 20
- Den Norske Helsingforskomite (rapport 2/2001). «*Den vanskelige forsoningen - gjenoppbygging av tillit og forsoning etter krig og konflikt*». <http://www.nhc.no/php/files/documents//Rapporter/Landogtema/denvanskeligeforsoningen.pdf>
- Eide, Ann Kristin , Hege Gjertsen (2009). *Med ! eller ? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettede rett som alternativ til straff*. Nordlandsforskning, NF rapport 14:2009
- Erstad, Ola (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. PHS Forskning 1997:3. Oslo: Politihøgskolen.
- FOKUS fagbladet for kriminalitetsforebyggende forum. Nr. 2:2009
- Høstmælingen, Njål (2003). *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo, Universitetsforlaget
- Høstmælingen, Njål (2005). *Hva er menneskerettigheter*. Oslo, Universitetsforlaget
- Høstmælingen N., Kjørholt, E.S. og Sandberg K. (2009). *Barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*. Oslo, Universitetsforlaget
- Isdal, Per & Signe Marie Natvig Andreassen og Ragnvald Thilesen (2003). *Vold i skolen*. Oslo, Kommuneforlaget
- Politidirektoratet, desember 2008. «*Veileder for norsk politis behandling av vold i nære relasjoner 2009*»
- Politidirektoratet (2008). «*Politiet mot 2020*» *Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Publikasjon 2008/07
- Røhr, Heidrin S. «*Dialog mer enn ord*». Jubileumstidsskrift for Nansen Dialog 1995-2005, (2005)
- Skaar, Elin, Siri Gloppen and Astri Suhrke, eds. (2005). «*Roads to Reconciliation: A Conceptual Framework*». Lexington Books, Lanham, Maryland
- Skytte, Marianne (1999). *Etniske minoritetsfamilier og sosialt arbeid*. Gyldendal, akademiske
- Wikan, Unni (2002). *For Ærens skyld*. Oslo, Universitetsforlaget



# Menneskerettighetenes betydning i politiets ordenstjeneste

---

STEINAR FREDRIKSEN

## Innledning og avgrensning

Ordet «menneskerettigheter» kan gi ulike assosiasjoner hos dem som hører det. Én nærliggende assosiasjon kan være at man tenker på konfliktområder rundt om i verden, hvor det snakkes om at menneskerettighetene brytes ved at partene i konflikten utfører massedrap på sine fiender, eller hvor man hører at ledere for den tapende part blir fengslet eller henrettet uten noen rettergang, eller ved en rettergang der utfallet er gitt på forhånd. Så kan man spørre: Når menneskerettigheter handler om så ekstreme situasjoner, kan det da være noen forbindelse mellom menneskerettigheter og den i det store og hele udramatiske hverdagen som polititjenestemann i ordenstjeneste i norske byer og bygder? Formålet med dette innlegget er å vise at en slik forbindelse i høyeste grad eksisterer, og deretter å gi noen eksempler på *hvordan* menneskerettighetene får betydning i ordenstjenesten.

Som man vil forstå, er det de situasjonene i ordenstjenesten hvor det blir aktuelt å bruke en eller annen form for *inngrep* overfor noen, som kan utløse spørsmål i forhold til menneskerettighetene. Inngrepet vil i utgangspunktet bestå i at det nedlegges påbud eller forbud overfor noen, f.eks. i form av bortvisning, oppholdsforbud eller påbud om å følge med til politistasjonen (altså innbringelse). Hvis det er nødvendig og forsvarlig, kan det også foretas inngrep som består i at det brukes fysisk makt for å få primærtiltaket gjennomført. Både de aktuelle primærtiltakene og maktbruken er hjemlet i politiloven kapittel II.



Når jeg etter hvert kommer til eksemplene på menneskerettighetenes betydning i ordenstjenesten, kommer jeg til å hente disse fra inngrep som berører personers fysiske bevegelsesfrihet, noe som innebærer at eksempelvis inngrep i forsamlings- og demonstrasjonsfriheten, som kan være høyst relevant i forhold til ordenstjenesten, ikke vil bli omtalt. Heller ikke kommer jeg til å omtale bruk av fysisk makt. Disse avgrensningene har dels sammenheng med at det i et kort innlegg som dette ikke er mulig å dekke alle berøringspunkter mellom ordenstjeneste og menneskerettigheter, men først og fremst har avgrensningene sammenheng med en antakelse om at det kan være i relasjon til de dagligdagse anholdelser, bortvisninger, innbringelser mv. at det kan være vanskeligst å se at det foreligger et menneskerettslig aspekt. Blir det f.eks. løsnet skarpt skudd, og den skuddet er rettet mot, dør, vil man uten videre forstå at menneskerettigheten «rett til liv» kan tenkes å ha blitt krenket.

## Hva er menneskerettigheter?

Når det skal vises at det eksisterer en forbindelse mellom ordenstjeneste og menneskerettigheter, kan det være hensiktsmessig å starte med selve menneskerettighetsbegrepet, og utvikle hvorfor den assosiasjonen jeg nevnte innledningsvis, bare gir en del av totalbildet av hva menneskerettigheter er.

Ved besvarelsen av spørsmålet om hva menneskerettigheter er, kan vi ta utgangspunkt i art. 1 i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 10. desember 1948: «Alle mennesker er født frie, og med samme menneskeverd og menneskerettigheter.» Menneskerettighetene fremtrer her som *naturrettspostulater*. Med det menes utsagn som verken trenger bevis eller kan bevises, og hvis riktighet er noe alle mennesker kan erkjenne ved hjelp av sin rasjonalitet. De rettigheter som kan utledes på denne måten, og ikke minst det innhold disse rettighetene har, vil måtte ligge på et overordnet plan. Retten til liv og retten til frihet ligger nær å tenke på. Av verdenserklæringens totalt 30 artikler er det 26 som beskriver de rettigheter denne erklæringens konsipister oppfattet som de naturbestemte menneskerettigheter. Som et eksempel med relevans for politiets arbeidsfelt kan nevnes art. 3: «Enhver har rett til liv, frihet og personlig sikkerhet.» Politiet griper ofte inn i personers frihet. Men «frihet» er et nokså vagt og ubestemt begrep. Mange vil trolig assosiere en medfødt rett til frihet med forhold som er av helt grunnleggende betydning for menneskets livsutfoldelse, f.eks. at man har rett til å slippe å bli satt i fengsel på ubestemt tid, fordi

man er mislikt av noen som har makt. Hvordan kommer man fra naturrettspostulatet om at menneskene har en medfødt rett til frihet, til den slutning at det å bli bortvist fra byparken i 12 timer er et inngrep som kan tenkes å være i strid med denne retten?

Svaret ligger i den *positivering* av menneskerettighetene som har funnet sted i årene etter verdenserklæringen. Hva det f.eks. innebærer å ha rett til frihet, har blitt nedfelt i konvensjoner, med et til dels relativt høyt detaljeringsnivå. Samtidig har det gjennom disse konvensjonene blitt opprettet klageorganer, som i sine avgjørelser av klagesaker har fastlagt de positiverte rettighetenes innhold i enda større detalj. Allerede verdenserklæringen selv foretar et stykke på vei en slik positivering, da langt fra alle rettigheter den beskriver, med noen rimelighet kan sies å være slike som med nødvendighet følger av en rasjonell erkjennelse.

Konvensjoner om menneskerettigheter av særlig stor betydning for politiets arbeidsområder, er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) av 4. november 1950 og FN's erklæring om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP). Disse konvensjonene er i meget stor grad overlappende, og omtalen av menneskerettigheter med betydning for politiets ordenstjeneste vil i det følgende være basert på EMK, som i alle fall inntil i dag har fremstått som den sentrale konvensjonen på området. (Det er ikke dermed sagt at det kan utelukkes at SP kan ha noe å bidra med som ikke også følger av EMK. Forholdet mellom EMK og SP er et område som i liten grad har vært gjenstand for rettsvitenskapelig forskning.)

Den utviklingen som har funnet sted, med konvensjonsfesting av rettighetene, innebærer at menneskerettsbegrepet, et stykke på vei, har skiftet karakter. De menneskerettigheter som følger av f.eks. EMK, *bygger på* de grunnleggende og naturrettslig postulerte rettigheter, men konkretiseringen og detaljeringsnivået leder til at rettighetene i sin karakter ikke blir vesensforskjellige fra de rettighetene som følger av internrettslige regler i en hvilken som helst demokratisk stat. Det skal her legges til at store deler av den internrettslige lovgivning i en demokratisk stat nettopp vil tjene til å ivareta menneskerettighetene, selv om dette uttrykket ikke brukes i de aktuelle bestemmelsene. Dette er naturlig, tatt i betraktning at det er et grunnleggende folkerettslig prinsipp at primæransvaret for sikring av menneskerettighetene påhviler den staten individet er hjemmehørende i.

Grunnlaget for å kalle noe en menneskerettighet, i relasjon til de internasjonale konvensjonene, er ikke først og fremst at det dreier seg om rettigheter som er

så sentrale at de kan utledes av selve menneskeverdet. Rettigheten blir i stedet en menneskerettighet fordi de statene som er parter i konvensjonen, har blitt enige om at den aktuelle rettigheten er av en slik betydning at den må tas inn i konvensjonsteksten. Alternativt blir rettigheten en menneskerettighet ved at den *tolkes* inn i konvensjonen, av det organet som måtte være gitt myndighet til å foreta slik tolkning. Menneskerettighetsbegrepet blir i disse tilfellene konvensjonsbestemt, slik at menneskerettighetene er de rettigheter konvensjonsstatene har blitt enige om skal gjelde i kraft av den aktuelle konvensjonen, eller som følger av en tolkning av konvensjonen, som det relevante myndighetsorganet er gitt kompetanse til å foreta.

En menneskerettighet kan på denne måten være en rettighet som befinner seg på detaljnivå, men som likevel uttrykker noe som er «større enn oss», ved at konvensjonsstatene har forpliktet seg overfor hverandre til å respektere den. Det er ikke opp til nasjonale myndigheter å avgjøre om rettigheten skal gjelde. Rettighetens særkjenne som menneskerettighet ligger ikke først og fremst i rettighetens karakter, men i det at den angir en internasjonal standard for hvordan f. eks. politiet skal handle på det aktuelle området. Et eksempel på dette gir politiinstruksen § 9-2 annet ledd annet punktum, om at pårørende mv. skal varsles når noen settes i arrest, dersom arrestanten ber om det. Denne rettigheten for arrestanten er en menneskerettighet i henhold til EMK art. 8 nr. 1, om retten til respekt for privatliv og familieliv mv., slik Den europeiske menneskerettskommisjon (nå avviklet) har tolket bestemmelsen. (Se kommisjonens avgjørelse i saken *McVeigh, O' Neill og Evans mot Storbritannia*, avgjørelse av 18.03.1981. Uttalelser i avgjørelsens avsnitt 237 tyder på at retten til varsling gjelder også ved kortvarige arrestopphold, f.eks. i forbindelse med innbringelse, selv om *McVeigh*-saken gjaldt mye lengre arrestopphold.)

Selv om de positiverte menneskerettighetene ligger på et høyt detaljeringsnivå, er det av stor betydning at man ser sammenhengen med de grunnleggende rettighetene som detaljreguleringen bygger på. En innbringelse etter politiloven § 8 kan som kjent maksimalt vare i fire timer. Det kan kanskje oppfattes å være av relativt liten betydning at den innbraktes pårørende får beskjed om en slik kortvarig innbringelse. Men denne rettigheten har en klar forbindelseslinje til en situasjon som ikke sjelden forekommer rundt om i verden, nemlig at personer blir tatt med av f.eks. politi eller militære, og blir borte for godt. Plikt til å orientere om innbringelser av maksimalt fire timers varighet er et utslag av at man i den rettsorden som

pålegger en slik plikt, ikke godtar at mennesker skal forsvinne sporløst, etter myndighetenes forgodtbefinnende.

I forlengelsen av dette kan det også være grunn til å peke på at det ikke er grunnlag for å si at detaljeringsnivået i menneskerettskonvensjonene, med tilhørende tolkningspraksis, innebærer en «utvanning» av menneskerettsbegrepet. Tvert imot er det positiveringen på detaljnivå som sikrer at menneskerettighetene blir rettslige realiteter. En regel som positivt angir når noen kan settes i arrest, er både enklere for statens myndigheter å forholde seg til, og gir større sikkerhet for realisering av rettigheten, enn en regel som angir at menneskene har krav på «frihet».

En annen sak er at positiveringen av menneskerettighetene gir grunn til å foreta en kritisk vurdering av om de rettighetene som blir fastslått som menneskerettigheter, enten gjennom konvensjonstekster eller ved kontrollorganers tolkninger av disse, virkelig er de rettighetene som bør «opphøyes» til en slik rettslig status. De positiverte menneskerettighetenes innhold blir til gjennom regelgivnings- og tolkningsprosesser som på mange måter ligner de internrettslige. Bruken av honnørordet «menneskerettigheter» som navn på disse rettighetene kan tilsløre at de aktuelle rettighetene er menneskerettigheter fordi noen har tatt det valget at de skal være det. Disse valgene trenger det ikke nødvendigvis å være enighet om. Dette kan reise problemstillinger det er vel verdt å være oppmerksom på, men en nærmere identifisering og forfølging av disse problemstillingene hører ikke hjemme her.

## Menneskerettsloven av 1999 og politiloven § 3

Når en stat slutter seg til en menneskerettskonvensjon, får dette i utgangspunktet ikke andre konsekvenser enn at traktatmyndigheten forplikter staten til å sørge for at konvensjonen blir etterlevd i vedkommende stat. Konvensjonen skaper ingen umiddelbar forpliktelse for de utøvende maktorganer, f.eks. politiet, til å realisere de rettigheter konvensjonen omhandler. Forpliktelser for de utøvende myndigheter oppstår først når lovgiveren har besluttet at konvensjonen skal gjennomføres i nasjonal rett. For EMK (og flere andre konvensjoner, bl.a. SP), er dette gjort ved menneskerettsloven av 1999. Denne lovens § 2 sier at EMK skal gjelde som norsk lov. Bestemmelsene i EMK har altså samme betydning i norsk rett som om de hadde vært tatt inn i en lov vedtatt av Stortinget. Samme lovs § 3 går enda et skritt videre og bestemmer at ikke bare skal EMK gjelde som norsk lov, men ordinære norske

lovbestemmelser skal også vike for konvensjonsbestemmelsene dersom det skulle vise seg å være motstrid. Med denne loven som instrument omformes konvensjonsbestemmelsene til bindende internrettslige regler, som politiet må forholde seg til i sin tjeneste. Innenfor politiretten har menneskerettighetenes relevans og vekt i det norske nasjonale rettssystemet for øvrig vært lovfestet allerede før menneskerettsloven, gjennom en bestemmelse i politiloven § 3. Menneskerettsloven gjennomfører menneskerettighetene generelt i all norsk rett, men er altså ikke avgjørende for menneskerettighetenes betydning i politiretten.

På ordenstjenestens område innebærer de nevnte lovbestemmelsene at menneskerettighetene utfyller politilovens og politiinstruksens bestemmelser om bruk av tyngende inngrep. Det innebærer videre at de menneskerettslige rettsnormene må anvendes på like fot med de internrettslige, og inngår som en del av det totale rettskildet. Det innebærer også at det blir politiets eget ansvar, som innehave av myndigheten til å beslutte bruk av inngrep, jf. politiloven § 4, å sørge for at de relevante menneskerettighetene blir etterlevd. Lovgiveren har gjennom å vedta menneskerettsloven §§ 2 og 3 og politiloven § 3 oppfylt sin plikt til å legge til rette for at menneskerettighetene kan bli praktisert innenfor det norske rettssystemet. De enkelte utøvende myndigheter er så ansvarlige for å følge konvensjonsreglene, på samme måte som de er ansvarlige for å følge internrettslige regler. Dette krever både bevissthet og kunnskap om de menneskerettslige reglene.

## Noen menneskerettslige aspekter ved inngrep i personers fysiske bevegelsesfrihet etter politiloven kapittel II

### **Grunnprinsippene for utøvelse av politimyndighet i politiloven § 6**

Politoloven § 6 lovfester bl.a. de grunnleggende prinsippene om at et politiinngrep bare er lovlig dersom det både er nødvendig og forholdsmessig – behovsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet. (Disse grunnprinsippene gjelder naturligvis for alle politiinngrep, ikke bare ved inngrep i den fysiske bevegelsesfrihet.) Det at disse prinsippene blir overholdt av politiet, er ikke bare et norsk internrettslig anliggende, men også en menneskerettighet. Dette skyldes at de ulike artiklene i EMK enten inneholder et uttrykkelig krav om at begrensninger i menneskerettighetene må være nødvendige for å være lovlige, eller at nødvendighetskravet må

innfortolkes i artikkelen. Proporsjonalitetskravet er ikke uttrykkelig nevnt i EMK, men utgjør en integrert del av nødvendighetskravet. Sagt på en annen måte: Et inngrep kan ikke anses nødvendig i relasjon til EMK, med mindre det er forholdsmessig. (Det andre elementet i nødvendighetskravet etter EMK er etter EMDs praksis at det foreligger «a pressing social need» for å foreta inngrepet.) Utgangspunktet for behovs- og proporsjonalitetsvurderingene etter norsk intern rett er nærmest helt motsatt av utgangspunktet etter EMK. Den norske politiloven ser situasjonen fra politiets synsvinkel, og tar som utgangspunkt at politiets tjenestehandling skal gjennomføres, men slik at de inngrepene som benyttes, må være nødvendige og forholdsmessige. EMK inntar individets perspektiv, og fastslår individets rett til å være fri fra visse inngrep. Det gjøres så enkelte unntak fra disse frihetene, bl.a. på betingelse av at de inngrepene som foretas, er nødvendige og forholdsmessige. Ingenting tyder på at de ulike utgangspunktene har noen betydning for vurderingenes innhold eller utfall. Overholdelse av § 6 innebærer derfor også overholdelse av menneskerettighetene på dette punktet. Noe av det viktigste norsk politi kan gjøre for å ivareta menneskerettighetene, er å ta § 6 på alvor.

### Skillet mellom frihetsberøvelse og frihetsbegrensning som grunnlag for å vurdere inngrepets lovlighet etter EMK

Som vi nettopp har sett, angir verdenserklæringens art. 3 at bl.a. «frihet» er en av de grunnleggende menneskerettighetene. «Frihet» kan bety så mangt, men når ordet brukes i menneskerettskonvensjoner, er det vanlig å tolke det slik at det gjelder den fysiske bevegelsesfrihet. Denne menneskerettigheten er i EMK ivaretatt dels i art. 5 og dels i fjerde tilleggsprotokoll (P4) art. 2. Artikkel 5 angir at enhver har rett til bl.a. personlig frihet, og sier at ingen må bli *berøvet* sin frihet, bortsett fra i de situasjoner hvor bestemmelsen selv godtar at det gjøres unntak. P4 art. 2 nr. 1 sier at enhver skal ha rett til *bevegelsesfrihet* innenfor territoriet til den stat han befinner seg i. De unntak som kan aksepteres, er angitt i nr. 3. Det er disse bestemmelsene som må undersøkes når man som norsk rettsanvender, f.eks. som ordenspoliti, skal ta stilling til om de inngrepene som er lovlige i henhold til politiloven, også står seg i forhold til EMK.

De inngrepene med hjemmel i politiloven som retter seg mot personers fysiske frihet, er anholdelse, avvisning, bortvisning, fjerning, innbringelse, oppholdsfor-

bud og ferdselsregulering. Samtlige av disse inngrepsmåtene er hjemlet i politiloven § 7 annet ledd, jf. første ledd, med unntak av innbringelse, som er hjemlet dels i § 8 og dels i § 9. Fordi EMK-reglene skiller mellom frihetsberøvelse og frihetsbegrensning, er det nødvendig å ta stilling til hvilke av de nevnte inngrepene som faller i den ene kategorien, og hvilke som faller i den andre. Dette skillet har ingen betydning etter norsk intern rett. Det er utelukkende EMK-reguleringen som gjør skillet interessant. Skillet må trekkes ved at man trekker slutninger fra den praksis som finnes om dette fra EMD, basert på det som kjennetegner de enkelte inngreps typer etter politiloven.

Utgangspunktet når skillet skal trekkes, er at man skal se hen til inngrepets grad eller intensitet. (*Guzzardi mot Italia*, dom av 06.11.1980, avsnitt 92–93.) Når det vurderes hvor intenst inngrepet er, skal man bl.a. legge vekt på inngrepets art, varighet, virkninger og gjennomføringsmåte. (*Engel mot Nederland*, dom av 08.06.1976, avsnitt 58-59 – «Engel-kriteriene».)

Det er ikke her mulig å gå detaljert inn på hvordan EMD og kommisjonen i sin praksis har gjennomført denne intensitetsvurderingen. Jeg må nøye meg med å identifisere noen sentrale avgjørelser, og angi kort hva som kan utledes av disse. De sentrale avgjørelsene er:

- *Novotka mot Slovakia* (dom av 04.11.2003): Innbringelse til arrest for identitetskontroll. 55 minutter fra anholdelse til løslatelse. Slovakia fikk ikke medhold i at dette var for kort tid til å utgjøre frihetsberøvelse.
- *X og Y mot Sverige* (kommisjonsavgjørelse av 07.10.1976): Et utvist ektepar var å anse som frihetsberøvet i den tiden de var om bord i et fly fra Stockholm til Tokyo, med politieskorte.
- *X mot Østerrike* (kommisjonsavgjørelse av 13.12.1979): Tvangsmessig fremstilling for blodprøvetaking var frihetsberøvelse.
- *Guenat mot Sveits* (kommisjonsavgjørelse av 10.04.1995): Mann i psykisk ubalanse innbrakt til politistasjon i 1 time og 45 minutter (men ikke satt i arrest). Begrunnelsen var å ivareta mannens sikkerhet inntil han kunne bli undersøkt av lege. Ikke ansett som frihetsberøvelse.

Når man skal ta stilling til hva disse avgjørelsene innebærer med hensyn til skillet mellom frihetsberøvelse og frihetsbegrensning, for så vidt gjelder inngrepsmåtene etter politiloven, må man hele tiden huske at det skal foretas *konkrete* vurderinger,

etter «Engel-kriteriene». Én og samme inngrepsmåte kan derfor utgjøre frihetsberøvelse i én sak, men frihetsbegrensning i en annen. Med dette forbeholdet kan man oppstille følgende som *utgangspunkter og hovedregler*:

- Enhver *innbringelse* må anses som frihetsberøvelse, uavhengig av varighet, og uavhengig av om den innbrakte blir satt i arrest. *Guenat*-saken gir neppe grunnlag for noen annen konklusjon når en beruset person blir innbrakt fordi han er ute av stand til å ta vare på seg selv.
- *Anholdelse* utgjør som utgangspunkt en frihetsberøvelse, og særlig hvis det brukes makt (typisk håndjern), anholdelsen er langvarig eller får store konsekvenser.
- *Fjerning*: Utgjør normalt frihetsberøvelse, fordi personen er under politiets stadige kontroll mens inngrepet pågår, samt at fjerning normalt må forutsettes å innebære bruk av fysisk makt (har ikke etterkommet pålegg om bortvisning).
- *Avvisning, bortvisning, oppholdsforbud og ferdselsregulering* har til felles at personen fritt kan bevege seg hvor som helst, unntatt i det området avvisningen mv. gjelder for. Denne forskjellen fra innbringelse og anholdelse gjør det nærliggende å ta som utgangspunkt at disse inngrepene utgjør begrensninger i friheten, ikke berøvelse av den.

Kriteriene i P4 art. 2 nr. 3 for at en frihetsbegrensning skal være lovlig

P4 art. 2 er utformet over samme lest som mange andre EMK-bestemmelser (nærmere bestemt EMK art. 8 -11): Først fastslås den aktuelle rettigheten, i dette tilfellet retten til bevegelsesfrihet, og så angis de vilkår som må være oppfylt for at rettigheten lovlig skal kunne begrenses. Det er tre lovlighetsvilkår: 1) Inngrepet må være lovlig etter intern rett (og den interne reguleringen må være av en slik kvalitet at EMD finner å kunne anerkjenne ordningen som «law», jf. at dette er et autonomt begrep), 2) inngrepet må være nødvendig (derunder forholdsmessig, jf. foran), og 3) inngrepet må ha som formål å ivareta en nærmere angitt interesse.

Av disse lovlighetsvilkårene er det det siste som knytter seg til inngrepsituasjonene i politilovens inngrepshjemler. Når det skal vurderes om vilkårene for å foreta et inngrep er oppfylt, og man har kommet til at det aktuelle inngrepet utgjør



en frihetsbegrensning, må inngrepet lovlighet vurderes både ut fra inngreps hjemmelens vilkår og ut fra vilkårene i P4 art. 2 nr. 3.

De formål inngrepet kan tjene til å ivareta, er angitt ved hjelp av nokså vage, upresise og vidtfavnende begreper. Formålene som kan begrunne inngrep i bevegelsesfriheten, jf. P4 art. 2 nr. 3, er ivaretagelse av nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, opprettholdelse av samfunnsordenen, forebygging av forbrytelser, beskyttelse av helse og moral, samt beskyttelse av andres rettigheter og friheter. Alle disse formålene vil i større eller mindre grad kunne være aktuelle å bygge på når man skal begrunne lovligheten av et inngrep etter politiloven. Inngrep for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 1, vil særlig kunne omfattes av «oppretholdelse av samfunnsordenen» og «beskyttelse av ... moral». (Moralkrenkelser på offentlig sted vil gjerne utgjøre ordensforstyrrelser.) Ivaretagelse av sikkerhet, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 2, vil f.eks. kunne omfattes av «offentlig trygghet» eller «beskyttelse av andres rettigheter». Avverging og stansing av lovbrudd, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 3, vil typisk kunne omfattes av «forebygging av forbrytelser» eller «beskyttelse av andres rettigheter». (Det engelske uttrykket «crime» har i den norske oversettelsen av P4 blitt til «forbrytelse». Dette er neppe en helt vellykket oversettelse. Det kan ikke være tvil om at «crime» dekker *alle* straffbare forhold, ikke bare dem som i norsk intern rett er klassifisert som forbrytelser. P4 art. 2 nr. 3 er derfor ikke til hinder for at politiet, med hjemmel i politiloven § 7 første ledd nr. 3, stanser og avverger også forseelser.)

Det er meget vanlig at staters inngrep i en menneskerettighet lar seg begrunne i opptil flere av de formål vedkommende rettighetsbestemmelse anerkjenner som grunnlag for å innskrenke rettigheten. EMDs praksis viser at det sjelden er vanskelig for statene å overbevise EMD om at det formål de har hatt med den aktuelle innskrenkningen i en menneskerettighet, er i samsvar med ett eller flere av de konvensjonsbestemte formål, som angis som lovlige grunner for en innskrenkning. Hvor innskrenkningenes lovlighet beror på de tre nettopp nevnte kriterier – internrettslig legalitet, nødvendighet og proporsjonalitet, samt at innskrenkningen er motivert av bestemte formål – er det nesten alltid mangel på nødvendighet og/eller proporsjonalitet som leder til at staten blir felt for brudd på vedkommende menneskerettighetsbestemmelse. Dette er med på å understreke hvor viktig det er i et menneskerettslig perspektiv at politiloven § 6 overholdes.

## Kriteriene i EMK art. 5 for at en frihetsberøvelse skal være lovlig

Angivelsen av unntakene fra forbudet mot frihetsberøvelse i EMK art. 5, er bygget opp på en helt annen måte enn angivelsen av unntakene etter P4 art. 2. Lovlighetskravet gjelder også her, og kravene om nødvendighet og proporsjonalitet skal etter EMDs praksis innfortolkes i art. 5, selv om de ikke er uttrykkelig nevnt i teksten (med forbehold for art. 5 nr. 1 bokstav a: EMD prøver normalt ikke forholdsmessigheten av en avsagt straffedom). Noen oppregning av formål i form av upresist beskrevne samfunnsinteresser, er det imidlertid ikke. I stedet angis detaljert i seks punkter, jf. art. 5 nr. 1 bokstav a–f, de situasjoner hvor en frihetsberøvelse kan være lovlig. Denne oppregningen er uttømmende. Kan frihetsberøvelsen ikke begrunnes i ett av de seks unntakene, er den i strid med EMK.

De to unntakene som er mest relevante for frihetsberøvelser etter politiloven, er «frihetsberøvelse ... for å sikre at en forpliktelse foreskrevet ved lov, blir oppfylt», jf. bokstav b, og «frihetsberøvelse av ... alkoholister, narkomane og løsgjengere», jf. bokstav e. Når det gjelder bokstav b, ser man at det aktuelle alternativet, selv om det inngår i en detaljert oppregning av når frihetsberøvelse kan skje, etter sin ordlyd er svært omfattende. Bestemmelsen åpner for rent preventive frihetsberøvelser, noe som lett kan misbrukes. EMD har derfor tolket bokstav b innskrenkende, slik at bruddet på den lovpålagte forpliktelsen må være i gang før frihetsberøvelse kan skje.

*Anholdelser og fjerning* som utgjør frihetsberøvelse, må normalt antas å være lovlige etter bokstav b. Disse inngrepene skal i forhold til norsk intern rett vurderes etter politiloven § 7 første ledd, noe som igjen medfører at det er inngrepskriteriene i den bestemmelsen som skal vurderes mot EMK art. 5 nr. 1 bokstav b. Både de som krenker den offentlige ro og orden, de som truer noens sikkerhet, og de som begår eller skal til å begå lovbrudd, har en lovpålagt plikt til å avstå fra disse handlingene (hovedsakelig i form av straffebed). *Innbringelser* etter § 8 vil også bli å vurdere etter bokstav b. Her vil nr.1, 2 og 3 trolig ikke by på noen problemer. Det eksisterer en lovpålagt plikt både til å unnlate å forstyrre ro og orden, til å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg, og til å oppgi sin identitet til politiet. Mer tvilsomt er det om nr. 4 oppfyller kriteriene i art. 5 nr. 1 bokstav b. Personer som påtreffes på eller ved et sted hvor det må antas å ha blitt begått en forbrytelse, kan vanskelig sees å ha brutt noen lovpålagt plikt hvis oppfyllelse kan sikres ved en innbringelse. I den tidligere nevnte saken *McVeigh, O' Neill og Evans mot Storbritannia* (kommi-

sjonsavgjørelse av 18.03.1981), åpnes det til en viss grad for at frihetsberøvelse kan skje også før brudd på en forpliktelse kan konstateres, dersom dette er nødvendig for å gjøre forpliktelsen effektiv på det tidspunkt den oppstår (se avgjørelsens avsnitt 168–196, særlig avsnitt 191). Til en viss grad vil denne avgjørelsen kunne ha relevans ved vurderingen av situasjonen beskrevet i politiloven § 8 første ledd nr. 4. Dersom det under frihetsberøvelsen viser seg å være grunnlag for en mistanke mot den frihetsberøvede som er sterk nok til at det kan brukes straffeprosessuelle tvangsmidler mot ham, kan han vel sies å ha en lovbestemt plikt til å finne seg i denne tvangsmiddelbruken, som typisk kan være pågripelse og eventuelt varetektsfengsling, og hvis han ikke frihetsberøves straks, kan muligheten for å få denne plikten gjennomført, gå tapt. En slik betraktningssmåte er imidlertid problematisk, ikke minst fordi den åpner for noe som sannsynligvis må sees på som en omgåelse av straffeprosesslovens vilkår for pågripelse. Under enhver omstendighet vil bruk av § 8 første ledd nr. 4 ofte kunne innebære at det er vitner som blir frihetsberøvet, og vitner har som kjent ingen lovpålagt plikt til å forklare seg for politiet.

Det er mulig at problemet (dersom det er et problem) kan la seg løse ved at bestemmelsen omformes etter mønster av den svenske Rättegångsbalken 23 kap. 8 §, som sier at den som befinner seg på et sted hvor et straffbart forhold er begått, har plikt til å følge med til et avhør, som skal holdes umiddelbart. Nekter han uten gyldig grunn å følge med, kan han innbringes. Her er det ved lov etablert en plikt, som dersom den ikke overholdes, kan medføre innbringelse.

Det er ikke rom i dette foredraget til å gå nærmere inn på dette spørsmålet. Jeg må bare nøye meg med å peke på at politiloven § 8 første ledd nr. 4 *kan* se ut til å være vanskelig å forene med EMK-rettens vilkår for at en frihetsberøvelse skal være lovlig, og at et mulig alternativ kanskje kan være å omforme den etter mønster av den nettopp nevnte svenske bestemmelsen. Om en lovendring er nødvendig, og om den svenske bestemmelsen i så fall kan være et eksempel til etterfølgelse, kan man bare få klarlagt ved grundige undersøkelser av så vel de norske og svenske internrettslige bestemmelsene som av den relevante EMK-retten.

Hva bokstav e angår, er det etter norsk rett ingen bestemmelser som gir adgang til å frihetsberøve det konvensjonen kaller løsgjengere («vagrants»), med den begrunnelse at de er løsgjengere. Det er heller ikke adgang til å frihetsberøve alkoholikere, men dette alternativet får likevel relevans for norsk rett, fordi EMD gjen-

nom utvidende tolkning har kommet til at bestemmelsen kan anvendes på berusede personer, uten at de trenger å være alkoholikere. Nærmere bestemt skal uttrykket «alkoholiker» i bokstave tolkes slik at det omfatter alle personer som under påvirkning av alkohol har en oppførsel som gjør dem til en fare for den offentlige orden, eller for seg selv (*Litwa mot Polen*, dom av 04.04.2000, avsnitt 61). Innbringelse etter politiloven § 9 blir forenlig med EMK som en følge av denne utvidende tolkningen. Man må gå ut fra at uttrykket «narkoman» skal forstås på samme måte, slik at også en som har inntatt annet rusmiddel enn alkohol, kan innbringes når han forstyrrer den offentlige orden eller er til fare for seg selv, uten at det er nødvendig å påvise at vedkommende kvalifiserer for betegnelsen «narkoman», jf. at det etter politiloven § 9 ikke har noen betydning hva slags rusmiddel som er inntatt.

Det må her legges til at *Litwa*-dommen legger stor vekt på betydningen av behovsprinsippet, som for anledningen ble tolket inn i lovlighetskravet: Lovlighetskravet kan bare være oppfylt når frihetsberøvelsen ikke er vilkårlig. (Som EMD uttrykte det: Det må være «absence of arbitrariness» for at frihetsberøvelsen skal være i samsvar med EMKs lovlighetskrav.) Domstolen konkretiserte dette ved å slå fast at andre, mindre inngripende, tiltak må ha vært vurdert, og funnet utilstrekkelig, før det kan være lovlig å frihetsberøve noen på grunn av beruselse (avsnitt 78). Saken endte med domfellelse av Polen for menneskerettsbrudd, fordi Litwa ble brakt til en avrusningsstasjon, hvor han måtte oppholde seg i seks og en halv time, uten at noen av de mindre inngripende tiltak den polske loven ga anvisning på, bl.a. hjemkjøring, lot til å ha blitt vurdert. *Litwa*-saken er for norsk retts vedkommende et godt eksempel på noe som ble nevnt tidligere, nemlig at det viktigste politiet kan gjøre for å etterleve menneskerettighetene, er å etterleve politiloven § 6, som i annet ledd nettopp uttrykker kravet om bruk av det minst inngripende middel, som et element i behovsprinsippet.



## *Mistenkt*

En etterforsker har akkurat avsluttet et avhør av en mann som er mistenkt for ran i en kiosk. Hun går inn til en kollega som sitter og ser igjennom videoer fra et overvåkingskamera. De diskuterer saken. Etterforskeren som har tatt avhøret, forteller at mistenkte nekter for at han har vært der. Kollegaen må innrømme at videoene heller ikke kan brukes som bevis siden man ikke ser «at det er han». Det eneste som finnes, er et vitne som så at han dro av seg finlandshetten.

De konkluderer med at de trenger en tilståelse. Det er to dager til de er tilbake på jobb – og blir enige om å «sette han til mørning».

Når mannen blir ført til en varetektscelle, blir han oppfordret til «å bruke tiden fornuftig og tenke over hva vi har snakket om». Den mistenkte fnyser og sier han vil se videoene de påstår de har. Celledøra blir åpnet og den mistenkte blir ført inn med et lett dytt, men uten å få svar...



# Bedre føre var? Menneskerettslige konsekvenser av en pre-aktiv strafferett

HEIDI MORK LOMELL<sup>2</sup>

## Sammendrag

Det er vanlig å skille mellom politiets proaktive og reaktive arbeidsoppgaver. Proaktive oppgaver er tiltak som settes i verk for å hindre at det begås straffbare handlinger, og alt fra informasjon og holdningskampanjer, kriminalvern, tverretattlig samarbeid og ulike situasjonelle forebyggingstiltak er eksempler på dette. Reaktive oppgaver betegner tiltak som settes i verk etter at en straffbar handling har skjedd, først og fremst etterforskning og irettføring. Uttrykket *bedre føre var enn etter snar* fastslår at det er bedre å forebygge enn å reparere. I politiet forstås dette som at det er bedre å gripe inn før lovbruddet er begått, enn etterpå.

Det å gripe inn i forkant har slik blitt sett på som et (bedre) *alternativ* til retts- håndheving og straffeforfølgning, men i den senere tid har vi sett eksempler på at disse to virksomhetene glir over i hverandre, ved at etterforskning, irettføring og dom/straff inntreffer *før* selve den uønskede handlingen har skjedd. Straffen («reaksjonen») kommer i disse tilfellene *før* selve lovbruddet.

Tendensen til å kriminalisere forberedelseshandlinger er uttrykk for et *føre-var-prinsipp*, men hva skjer når dette prinsippet etablerer seg i strafferetten? Skal vi være

---

<sup>2</sup> Heidi Mork Lomell er kriminolog og er ansatt ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo. Lomell arbeider med forskningsspørsmål i skjæringspunktet ny teknologi, kriminalitetskontroll og menneskerettigheter. Hun er leder for forskergruppen Samfunnskontroll og rettssikkerhet samt nestleder for det internasjonale prosjektet Living in Surveillance Societies (finansiert av EU gjennom COST-programmet). <http://www.jus.uio.no/iior/personer/vit/heidilo/index.html>



føre var og straffe personer vi mistenker forbereder et lovbrudd, selv om vi ikke vet med sikkerhet at de kommer til å begå handlingen? Innenfor en klassisk liberal rettsstatstenkning har faren for mange uskyldig dømte (falske positive) ført til at man til nå har sagt nei til dette. Imidlertid viser en analyse av debatten i forkant av kriminalisering av forberedelseshandlinger at muligheten for å forhindre seksuelle overgrep mot barn eller terrorhandlinger mot befolkningen blir sett på som viktigere enn at uskyldige risikerer å bli straffet. Jeg vil i foredraget drøfte menneskerettslige problemstillinger knyttet til utviklingen av en stadig mer pre-aktiv strafferett.

## Innledning

«Det er en slett hukommelse som bare virker bakover,» bemerket dronningen.

«Hva slags ting husker *du* best?» dristet Alice seg til å spørre.

«Å, ting som hendte om to uker,» svarte dronningen lett henslengt. «Nå, for eksempel,» fortsatte hun mens hun festet et stort plaster på fingeren, «har vi kongens kurer. Han er i fengsel nå og får sin straff, og retts-saken begynner ikke engang før neste onsdag, og forbrytelsen kommer naturligvis helt til slutt.»

«Tenk om han aldri begår forbrytelsen?» sa Alice.

«Desto bedre, ikke sant?» sa dronningen mens hun bandt plasteret rundt fingeren med et bånd.

Alice syntes ikke *det* lot seg benekte. «Desto bedre, naturligvis,» sa hun, «men det ville ikke være desto bedre at han ble straffet.»

«*Der* tar du i hvert fall feil,» sa dronningen. «Er du noen gang blitt straffet?»

«Bare når jeg har gjort noe galt,» sa Alice.

«Og det hadde du godt av, det vet jeg!» sa dronningen triumferende.

«Ja, men da *hadde* jeg gjort det jeg ble straffet for,» sa Alice, «det gjør hele forskjellen.»

«Men hvis du *ikke* hadde gjort det,» sa dronningen, «ville det ha vært enda bedre; bedre og bedre og bedre!» Stemmen hennes steg for hvert «bedre», til den endte i et pip.

(Carroll [1872] 2006:101-102)

I Lewis Carrolls historier om Alice; *Alice i eventyrland* (Carroll [1865] 1993) og *Alice gjennom speilet og det hun fant der* (Carroll [1872] 2006), blir Alice utsatt for en rekke ulogiske og absurde situasjoner. Sitatet over er hentet fra ett av flere vanvittige møter Alice har med dronningen i eventyrland, og når man leser historien, vil de fleste raskt få medfølelse med stakkars Alice som forsøker å snakke fornuft til dronningen, som på sin side hele tiden snur ting på hodet.

Temaet for mitt foredrag her i dag er imidlertid mer i tråd med dronningens enn Alices resonnement. Det er en økende tendens til at man straffer noen for lovbrudd som ennå ikke er begått. Førre-var-prinsippet, som jeg snart kommer tilbake til, kan på mange måter sammenlignes med dronningens måte å resonnerer på.

## Bedre førre var enn etter snar

*Bedre førre var enn etter snar* er et velkjent norsk ordtak. Flere språk har lignende ordtak, for eksempel sier man på engelsk *Better safe than sorry*. Disse ordtakene understreker fornuften i å utvise forsiktighet og ta forholdsregler for å hindre at noe uønsket skjer. Det er bedre å være forsiktig i forkant og unngå skade enn å reparere eventuelle skader, hvis de i det hele tatt lar seg reparere, i etterkant.

Forebyggingsidealet står fjellstøtt i norsk politikk. I Regjeringens strategi for forebygging heter det: «Altfor mye av samfunnets innsats dreier seg om å bøte på skader og problemer som allerede har inntruffet. Vi må forebygge mer for å reparere mindre» (2009:6). Regjeringen vil derfor «legge større vekt på forebyggende virksomhet. I tillegg til innsatsen for å helbrede, lindre og reparere, skal samfunnet drive en mer bevisst og aktiv virksomhet for å avverge, tilrettelegge og bistå før problemer oppstår» (s. 7).

For politiets del har ordtaket manifestert seg i den stadig mer utbredte holdningen, både kriminalpolitisk og politifaglig, at det ikke bare er viktig, men at det er *bedre* å forebygge kriminalitet enn å straffe allerede begått kriminalitet. Elisabeth Myhre Lie skriver i sin nye bok «I forkant» (2011) at politiets rolleforståelse har i de siste tiårene blitt utvidet fra å skulle avdekke og bekjempe kriminalitet til også å forhindre at kriminalitet oppstår. Mens helsevesenet sier «forebygging er bedre enn behandling» sier politiet «forebygging er bedre enn straff». Og de har befolkningen med seg: I evalueringen av politireformen ble folk bedt om å prioritere mellom forebyggende aktiviteter og etterforskning av straffbare handlinger.

To av tre mente at politiet bør prioritere forebyggende arbeid framfor å etterforske begått kriminalitet (St.meld. 42 2004–2005:63).

Ordtaket *Bedre føre var enn etter snar* er ikke bare uttrykk for folkevisdom og folkevilje, det har også manifestert seg som et politisk prinsipp, det såkalte «føre-var-prinsippet». Føre-var-prinsippet er en norsk oversettelse av det engelske uttrykket «The Precautionary Principle», som i Danmark og Sverige har blitt hetende forsigtighedsprincippet/ försiktighetsprincipen. På norsk har altså føre-var-prinsippet blitt stående som den offisielle betegnelsen. Prinsippet vokste frem innenfor miljøpolitikken på 1970- og 80-tallet, og går, som navnet sier, ut på at man skal være føre var og iverksette tiltak som for eksempel å begrense utslipp av potensielt miljøskadelige stoffer, selv før man har fastslått med vitenskapelig sikkerhet at stoffene er miljøskadelige (Stern & Wiener 2006). Som det heter i Rio-erklæringen<sup>3</sup> fra 1992: «For å beskytte miljøet skal statene ut fra egne forutsetninger gjøre utstrakt bruk av føre-var-prinsippet. Der det er trusler om uopprettelig skade, skal mangel på full vitenskapelig sikkerhet ikke brukes som grunn for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse.» Sagt med andre ord: Hvis de potensielle konsekvensene oppfattes som store og negative nok, må vi ikke vente med å gjøre noe til vi er helt sikre på årsakssammenheng eller effekten av det foreslåtte tiltaket. Selv om forskerne ikke er 100 % sikre verken på årsaker eller effekter, selv om konsekvensene ikke kan dokumenteres vitenskapelig, skal tvilen komme naturen, miljøet og folkehelsen til gode. Venter vi til vi er sikre, kan det være for sent. Bedre å være på den sikre enn den usikre siden. Med andre ord: Bedre føre var enn etter snar. Det som er viktig å merke seg med føre-var-prinsippet, er at det ikke bare tillater handling – på tross av utilstrekkelig kunnskap, det *tilsier* handling – på «omtrent rett» kunnskap: «Det er viktig å handle i tide på omtrent rett grunnlag basert på sannsynlighet i tide, istedenfor å vente på nøyaktig sikker kunnskap som kommer for sent.»<sup>4</sup>

Det er noe intuitivt riktig over alt dette, både normativt og moralsk, som gjør at svært få setter spørsmålsteget ved verken ordtak eller prinsipp. Og føre-var-prinsippet har da også spredd seg fra miljøpolitikken over til andre politikkområder, deriblant sikkerhetspolitikk og kriminalpolitikk.

---

<sup>3</sup> <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>

<sup>4</sup> «Handler på førevarprinsippet». Avisinnlegg av Dag O. Hessen, Arne Johan Vetlesen, Beate Sjøfjell, Christina Voigt og Karl Georg Høyer. Aftenposten, 27.10.08 <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article2736481.ece>

Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmål til dette prinsippet, og da kanskje særlig dets økende popularitet i kriminalpolitikken. I resten av tiden jeg har til rådighet i dag, vil jeg derfor pirke litt i den kanskje litt for glattpolerte overflaten til føre-var-prinsippet. Er det virkelig bedre alltid å være i forkant? Hvilke negative konsekvenser vil det kunne ha å skulle handle på usikkert grunnlag – for å være på den sikre siden? Mens vi i en liberal rettsstat er oppdratt og utdannet til å tenke at «tvilen skal komme tiltalte til gode» og at «enhver er uskyldig inntil det motsatte er bevist» (Andenæs 2009:160-161), snur føre-var-prinsippet dette på hodet og kommer med motsatte postulat – at tvilen skal komme potensielle ofre til gode – enten det nå er potensielle kriminalitetsofre, forurensningsofre, eller naturen selv. Ved tvil er det ifølge føre-var-prinsippet den tiltalte som skal bære byrden av den usikkerhet som eksisterer. Slik blir man blir *skyldig* inntil det motsatte er bevist.

For å bringe føre-var-prinsippet nærmere norsk kriminalpolitikk, la meg begynne med å se nærmere på begrepsbruken.

## Politiets proaktive og reaktive virksomhet

Den blå pilen i figuren illustrerer en tidsakse der lovbruddet, selve gjerningstidspunktet, markerer skillet mellom hva som kan betegnes som politiets proaktive og reaktive virksomhet. Jeg er klar over at blant andre Elisabeth Myhre Lie (2011:44) ser på politiets proaktive og reaktive virksomhet som to parallelle aktiviteter, men det er på et mer overordnet nivå. Jeg tar her utgangspunkt i en helt konkret handling – som har en forhistorie eller et forløp som man på ulike måter kan prøve å påvirke gjennom ulike forebyggende tiltak – samt et etterspill som man forsøker å påvirke gjennom etterforskning, rettergang og straff.

Det har blitt vanlig å sondre mellom personorientert og situasjonell forebygging (Lie 2011). Personorientert kriminalitetsforebygging, som tidligere gjerne ble kalt sosial kriminalitetsforebygging (Balchen 1998), tar sikte på å påvirke de bakenforliggende årsakene til at et individ begår lovbrudd. Som Lie påpeker, arbeider politiet sjelden med de dypereleggende årsakene til kriminalitet, men heller med symptomer som for eksempel rusbruk, skulking og annen problematferd.

Situasjonell forebygging handler på den andre siden om å forebygge kriminalitet gjennom å endre de fysiske omgivelsene rundt en kriminell handling, ved å

begrense muligheten for å begå kriminalitet i en konkret situasjon. Tidsmessig ligger ofte situasjonelle tiltak nærmere selve lovbruddet enn personorienterte tiltak. Ser vi på politiets reaktive virksomhet, ser vi at forebygging forekommer også der, gjennom håndhevingens og straffens antatte allmennpreventive og/eller individualpreventive effekter (Hauge 1996). Disse forebyggende effektene inntreffer imidlertid i etterkant, det vil si etter at lovbruddet er begått. Reaksjonen/straffen retter seg fremover mot fremtidige handlinger, men tar utgangspunkt i en allerede begått handling.

Skillet mellom politiets proaktive og reaktive virksomhet har betydning for hvilket regelsett som kommer til anvendelse. Regler om etterforskning er gitt i straffeprosessloven, mens regler om politiets forebyggende virksomhet finnes i politiloven. Skillet har også betydning i forhold til hvem som har ansvar for virksomheten – Justisdepartementet er som politiets øverste ledelse ansvarlig for den forebyggende virksomheten, mens påtalemyndigheten med Riksadvokaten som øverste ledelse er ansvarlig for etterforskningen. For politiets forebyggende virksomhet gjelder i utgangspunktet politiloven og forvaltningsloven, for etterforskning gjelder som hovedregel straffeprosessloven. Generelt kan man si at politiet ikke kan bruke like inngripende metoder ved forebygging som ved etterforskning. Hvis politiet driver med etterforskning, har de tilgang til en rekke tvangsmidler med hjemmel i straffeloven. På grunn av dette er rettsikkerhetsgarantier generelt sterkere på etterforskningsstadiet enn på forebyggingsstadiet (Haugland 2004:73).

Hvis vi, slik jeg nå har gjort, tar utgangspunkt i en tenkt tidslinje når vi skiller mellom forebygging og etterforskning, blir alt politiet gjør for å forhindre at det blir begått en straffbar handling, forebygging, mens alt politiet gjør etter at en straffbar handling er begått, blir etterforskning. Det var denne forståelsen flertallet i Politimetodeutvalget (2004) la til grunn i sin analyse av politimetoder i forebyggende øyemed. De slo fast at politiets forebyggende tiltak i kriminalitetsbekjempelsen gjennomføres før den straffbare handling er begått. Etterpå vil det være et spørsmål om etterforskning for å stille de skyldige til ansvar (s. 171). Grensdragningen mellom forebygging og etterforskning er med andre ord gjerningstidspunktet som skjæringspunkt.

Etter Politimetodeutvalgets utredning ble skillet mellom politiets forebyggende og etterforskende virksomhet diskutert. I de aller fleste sammenhenger er dette et

uproblematisk skille. Imidlertid kan enkelte deler av den forebyggende virksomheten gli over i etterforskning, samt vice versa. Etterforskning er ikke per definisjon reaktiv, man kan også etterforske proaktivt, «i forkant». Grensen mellom forebygging og etterforskning er derfor mer flytende enn figuren over gir inntrykk av.

## Forberedelse, forsøk, fullbyrdelse

Men det blir mer komplisert. «Lovbrudd» er heller ikke så klart definert som figuren over gir inntrykk av. Ikke alle lovbrudd fullbyrdes, av ulike grunner. Andenæs (2004:345) sonderer mellom tre stadier i realiseringen av det forbryterske forsett: Den straffrie forberedelse, det straffbare forsøk og den fullbyrdede forbrytelse. *Forsøk* er med andre ord straffbart, og forsøk ligger jo forut i tid for selve lovbruddet. Et forsøk kjennetegnes av at gjerningspersonen har bestemt seg for å begå et lovbrudd, og han har foretatt seg noe som skal lede frem til lovbruddet, men ikke fullbyrdet det. Det er forsøk på innbrudd når innbruddstyven prøver å dirke opp låsen, men foreløpig ikke har lyktes. Kjernen i det rettslige begrepet forsøk er med andre ord at skyldkravet er oppfylt, men ikke gjerningsinnholdet i straffebudet (Ot.prp. nr.90 2003–2004:97). Når forsøk er kriminalisert, skyldes det at lovbyteren har utvist et kriminelt sinnelag; man straffer den forbryterske vilje, kan man si.

Før det som rettslig sett defineres som forsøk, har vi det som kalles forberedelser, og disse er som hovedregel straffrie. Lovgiveren har ment at disse handlingene foregår for langt unna lovbruddet i tid til å kunne kriminaliseres og dermed være straffverdige. Forberedelseshandlingen kan være begått lenge før gjerningspersonen har bestemt seg for om han eller hun vil begå lovbruddet eller ikke. Selv om gjerningspersonen har bestemt seg, er sannsynligheten for at han eller hun vil ombestemme seg større enn ved forsøk. Forberedelseshandlinger er dessuten ofte dagligdagse handlinger. Sammenhengen mellom forberedelseshandlinger og den fremtidige straffbare handlingen ligger på det subjektive plan – den potensielle gjerningspersons hensikt eller forsett om å begå hovedlovbruddet.

Grensen mellom den straffrie forberedelse og det straffbare forsøk kalles gjerne forsøkets nedre grense. Den som utformer en plan om hvordan han skal begå et innbrudd, kanskje skaffer seg et brekkjern, foretar straffrie forberedelser

og kan ikke straffes. Men på det tidspunktet da personen har bestemt seg for å sette planen ut i livet og griper fått i låsen for å dirke den opp, har han krysset grensen for straffbart forsøk. Med Johs Andenæs kan vi si at «forberedelsenes tid er over, nå skrider han til verket» (2004:347).

## Kriminalisering av forberedelseshandlinger

Spørsmålet om å kriminalisere handlinger som ligger på forberedelsesstadiet, har blitt stadig mer aktuelt i de senere årene. Straffebud som rammer det å inngå avtaler om drap (§ 233 a) og frihetsberøvelse (§ 223), ble tilføyd straffeloven i 1999. I 2002 ble straffeloven § 161 endret til også å ramme det å anskaffe, tilvirke eller oppbevare våpen eller våpendeler i den hensikt å begå en forbrytelse. Videre var kriminalisering av forberedelseshandlinger en del av lovtiltakene mot terrorisme som ble vedtatt i 2002. Det ble innført egne straffebud (§§ 147 a og b), som blant annet retter seg mot det å finansiere terrorhandlinger og å inngå avtale (forbund) om å begå terrorhandlinger (Ot.prp. nr.90 2003–2004:102). I 2007 fikk vi så et eget straffebud som kriminaliserer forberedelseshandlinger i forbindelse med seksuelle overgrep mot barn, straffeloven § 201 a. I alle tilfellene som er nevnt, dreier det seg om målrettede lovtiltak som kriminaliserer nærmere bestemte forberedelseshandlinger.

Det er disse tendensene til i økende grad å kriminalisere forberedelseshandlinger som har gitt opphav til uttrykket pre-aktiv strafferett. Uttrykket «Pre-aktiv strafferett» er lansert av professor Erling Johannes Husabø ved Universitetet i Bergen (2003). Husabø sonderer mellom pro-aktiv og pre-aktiv som motsetning til reaktiv. Forstavelsen «Re» i reaktiv indikerer noe tilbakeskuende, dvs. tiltak etter at en skadelig/farlig/ulovlig handling er begått, som en reaksjon på denne. Forstavelsen «Pro» i proaktiv indikerer *en tilstand i forkant av en annen*. Proaktiv blir gjerne brukt som betegnelse på forebyggende tiltak i vid forstand. Forstavelsen «Pre», derimot, indikerer *en tilstand som er begynnelse på en annen*, og er dermed mer direkte knyttet til senere handlinger gjennom en årsakskjede. Uttrykket pre-aktiv strafferett benyttes på tiltak som tar sikte på å avverge farlige eller skadelige handlinger på et begynnende stadium (Haugland 2004:12).

Strafferetten har tradisjonelt vært reaktiv. Den har i hovedsak beskjeftiget seg med allerede begåtte straffbare handlinger. Den pre-aktive strafferetten endrer

slik *både* strafferettens og forebyggingens karakter. Ikke bare politiets forebyggende virksomhet, men også *strafferetten* tar i stadig større grad sikte på å møte kriminaliteten allerede på forberedelsesstadiet (Husabø 2003), gjennom pre-aktiv kriminalisering, pre-aktiv etterforskning og pre-aktiv sanksjonering. Straffe-trussel, straffeforfølgning og sanksjonering blir slik sentrale forebyggingsstrategier (Myhrer 2011:86).

Forberedelseshandlinger befinner seg i straffansvarets periferi (Husabø 1999). I sentrum for straffansvaret står den fullførte hovedgjerningen eller primærhandlingen – det seksuelle overgrepet eller selve terroranslaget. Hovedgjerningen avgrenser sentrum i den straffbare virksomheten i to retninger (s.6). For det første ligger det i begrepet «hovedgjerning» en avgrensning mot mer perifer deltakelse i lovbruddet, for eksempel gjennom medvirkning, finansiering eller medlemskap i kriminelle organisasjoner. For det andre ligger det i «fullført» en avgrensning mot virksomhet som ikke har kommet så langt at lovbruddet er ferdig utført, for eksempel forberedelseshandlinger.

Hva som er straffbart, er som følge av denne utviklingen blitt betydelig utvidet. Forhold som tidligere var straffrie forberedelseshandlinger, er nå belagt med straff (NOU 2004:291). For politiet innebærer dette at en vesentlig større del av politiets arbeid nå er å anse som etterforskning. Etterforskningen starter med andre ord på et tidligere tidspunkt enn før. Virksomhet som tidligere kunne anses som «forebygging» – fordi det gjaldt forberedelseshandlinger som ikke var straffbare – vil etter kriminalisering være å anse som etterforskning, fordi arbeidet går ut på å avdekke om det begås en straffbar handling, for eksempel at noen har inngått et «forbund», eller at noen bearbeider eller «groomer» en mindreårig for å kunne begå fremtidige seksuelle overgrep. Dette gir økt adgang til å bruke flere etterforskningsmetoder/tvangsmidler før selve lovbruddet er begått, i avvergende øyemed (Myhrer 2011:38). Flere har pekt på at det har vært en nær sammenheng mellom kriminalisering av forberedelseshandlinger og politiets ønske om bruk av tvangsmidler mot et stadig tidligere stadium av handlingsforløpet (Ot.prp. nr.90 2003–2004:105).

Pre-aktiv kriminalisering påvirker bruken av tvangsmidler på etterforskningsstadiet. Ved kriminalisering av forberedelseshandlingene gjøres forberedelseshandlingene til selvstendige straffbare forhold, og dermed kan politiet, når det foreligger skjellig grunn til mistanke om en slik forberedelseshandling, anvende



straffeprosessuelle tvangsmidler på et langt tidligere stadium, og lenge før et lovbrudd har skjedd (Myhrer 2011:103).

Et eksempel på en forberedelseshandling som gjennom kriminalisering er blitt et selvstendig straffbart forhold, er det som gjerne omtales som «grooming». I straffeloven § 201a heter det at «Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som har avtalt et møte med et barn under 16 år, og som med forsett om å begå en handling som nevnt i §§ 195, 196 eller § 200 annet ledd<sup>5</sup> har kommet frem til møtestedet eller et sted hvor møtestedet kan iakttas».

Som dere ser av ordlyden, er forberedelseshandlingen beskrevet ganske konkret («har avtalt et møte»), og markerer tydelig den nedre grensen for forberedelsen («har kommet frem til møtestedet eller et sted hvor møtestedet kan iakttas») – med andre ord tidspunktet for når straffansvaret bør inntre. I forarbeidene var det flere forslag på bordet som satte tidspunktet både før og etter at gjerningspersonen hadde kommet frem til møtestedet eller et sted hvor møtestedet kan iakttas, for eksempel selve kontaktetableringen eller at vedkommende hadde påbegynt reisen til møtestedet (som utvider forberedelseshandlingen ytterligere), eller hadde tatt kontakt med barnet på møtestedet (som innsnevrer forberedelseshandlingen). Ved den endelige formuleringen ønsket lovgiveren å komme nær nok hovedgjerningen (det seksuelle overgrepet) i tid slik at forsettet kunne bevises, samtidig som det fortsatt måtte være tid til å gripe inn og dermed avverge at forbrytelsen ble fullført. Som departementet selv skrev: «Jo fjernere handlingen er fra en slik situasjon [hvor overgrep kan begås], desto større mulighet er det for at et overgrep til tross for et opprinnelig fullbyrdsforsett likevel ikke begås. [...] Straffebudet bør ikke inntre på et tidspunkt hvor det gjennomgående vil være vanskelig å bevise gjerningspersonens forsett» (Ot.prp. nr. 18 2006–2007:16). Kriminalisering av forberedelseshandlinger flytter grensen for det straffbare, og hoveddilemmaet blir avveiningen mellom å sette grensen så tidlig som mulig – for å avverge selve primærlovbruddet, samtidig som man forsøker å beholde straffverdigheten ved at fullbyrdsforsettet er etablert og kan bevises. Ønsket om å forebygge og avverge trekker i retning av å sette tidspunktet for straffansvar så tidlig som mulig, ønsket om å kunne bevise gjerningspersonens forsett på mest mulig solid grunnlag, for å få flest mulig domfellelser, men

---

<sup>5</sup> §§ 195 og 196 omhandler seksuell omgang med mindreårige, § 200 omhandler seksuell handling med mindreårige.

og for å sikre at ikke man dømmer uskyldige, trekker i retning av å sette tidspunktet for straffansvar så sent som mulig.

Gjennom kriminalisering av forberedelseshandlinger rykker etterforskningen frem til et tidlig tidspunkt. Her må man etterforske i forkant for å avdekke planer og forberedelser, og målet med etterforskningen blir ikke bare å legge grunnlaget for rettergangen og reaksjonen/straffen, men også å avverge primærhandlingen – som dermed, gjennom etterforskning, pågripelse, rettergang og eventuell straff, forblir «ugjort».

I motsetning til dronningen i Eventyrland, som foretrakk rekkefølgen straff, deretter rettergang, og helt til slutt lovbrudd, blir rekkefølgen her etterforskning, «lovbrudd» – i hvert fall en forberedelseshandling, deretter rettergang og straff. Det egentlige lovbruddet, primærhandlingen, forsvinner fra tidslinjen gjennom inngrepet. Om den hadde blitt begått uten inngrepet, blir en sak for påtalemyndigheten å bevise (eller sannsynliggjøre utover enhver rimelig tvil), det ligger i straffebudets krav om forsett.

Som dere kanskje ser av figuren, har jeg laget en lengre strek over forberedelse enn over forsøk og lovbrudd. Dette er for å illustrere at ikke alle som forbereder et lovbrudd, kommer så langt som til forsøk og gjennomføring. Årsakene til dette kan være mange, det kan være at den potensielle gjerningsmann kommer på bedre tanker, eller det kan være at han hindres på ulike måter – gjennom negative reaksjoner i omverdenen eller fra det potensielle offeret. Det kan også være at politiet eller andre griper inn og avverger fullbyrdelsen. Uansett er det ingen tvil om at det er flere som utfører forberedelseshandlinger – straffrie eller straffbelagte – enn det er som utfører forsøk og/eller fullbyrdede lovbrudd. Problemet blir derfor å skille de som vil fullbyrde planene og forberedelsene fra de som kommer til å trekke seg.

Uskyldspresumsjonen<sup>6</sup> sier at enhver er å anse uskyldig inntil det motsatte er bevist. I tradisjonell reaktiv rettshåndhevelse tar man utgangspunkt i en forbrytelse. Gjennom etterforskning søker man å finne riktig gjerningsmann. Frykten for å dømme uskyldige (falske positive) gjør at man heller frikjenner mange skyldige (falske negative). Det er bedre at 9 skyldige går fri enn at en uskyldig dømmes, heter det (Halvorsen 2004).

---

<sup>6</sup> EMK art. 6.2, SP art. 14.2.

Skillet mellom såkalte falske positive og falske negative kjenner dere sikkert igjen fra forvaringsdebatten, som dreier seg om hvordan vi kan avgjøre hvem som vil begå nye kriminelle handlinger i fremtiden – altså fare for gjentakelse – og dermed være kandidater til forvaring, og hvem som ikke kommer til å begå kriminalitet i fremtiden (Robinson 2001). Vurderer domstolen at det *ikke* lenger er fare for gjentakelse og slipper vedkommende ut av forvaring – men tar feil, vedkommende begår ny kriminalitet, har vi med en falsk negativ å gjøre. På den andre siden: Vurderer domstolen at det *er* fare for gjentakelse og setter vedkommende i forvaring – men igjen tar de feil, vedkommende ville ikke begått ny kriminalitet, har vi med en falsk positiv å gjøre. Det sier seg kanskje selv, men det er langt lettere å avsløre en falsk negativ enn en falsk positiv når vi snakker om forvaring. Å bevise en falsk positiv – det vil si en som settes i forvaring, men som ikke ville begått ny kriminalitet om han hadde blitt sluppet fri, er nærmest umulig.

Når det gjelder den mer tradisjonelle straffereaksjonen, det vil si en reaksjon på en fullbyrdet handling, kan både falske negative og falske positive identifiseres – for eksempel gjennom senere tilståelser og avsløring av justismord. På *forberedelsesstadiet* har man imidlertid ikke en fullbyrdet primærhandling, man har en mistenkt, og man har det man kaller forberedelseshandlinger. Men ville vedkommende begått primærhandlingen hvis han ikke hadde blitt stoppet? Igjen kan man tenke seg to ulike scenarier. Man «frikjenner», men vedkommende fullbyrder – en falsk negativ. Eller man dømmer, men vedkommende ville ikke ha gjennomført planene – en falsk positiv. Igjen står vi i samme situasjon som i forvaringssaker, at det er langt lettere å avsløre en falsk negativ enn en falsk positiv. Spørsmålet vi står igjen med, blir: Hvem skal få fordel av vår tvil? Tiltalte eller det potensielle offer? Hvem er «uskyldig inntil det motsatte er bevist» – den potensielle gjerningsmannen eller det potensielle offeret?

## Føre-var-prinsippets inntog i kriminalpolitikken

Den pre-aktive strafferetten er uttrykk for føre-var-prinsippets inntog i kriminalpolitikken. Formålet med kriminaliseringen er å avverge lovbrudd før de skjer, for slik å gi bedre beskyttelse til ofrene. Premisset er at det er uakseptabelt å forholde seg passivt til at lovbrudd og overgrep skjer, tidspresset har nådd strafferetten også. Forebygging, i form av avverging, blir middelet. Og det blir sett på som uaksept-

abelt risikofylt å la tvilen komme tiltalte til gode. I stedet lar man tvilen komme det potensielle offeret til gode.

Antiterrorlovgivningen har vært en viktig pådriver i denne utviklingen, og føre-var-prinsippet har kanskje i ennå større grad blitt merkbar i sikkerhetspolitikken siden 11. september 2001, med etableringen og legitimeringen av metoder som forkjøpskrig (anticipatory or preemptive attacks). Tidligere president i USA George W. Bush illustrerte klart den nye tankegangen i en tale i 2002:

«We cannot let our enemies strike first ... [but must take] anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. [...] America will act against such emerging threats before they are fully formed. [...] The greater the threat, the greater is the risk of inaction and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack» (sitert i Stern & Wiener 2006:395).

Men også her hjemme ble det nye forkjøpsparadigmet forsvart. Tidligere sjef i Politiets sikkerhetstjeneste, Jørn Holme, uttrykte det slik i 2005:

«Det viktigste er å forebygge, å slå ut terrormiljøene før noe skjer. [...] Vi kan i dag lytte på telefon når det er 51 prosent sannsynlighet for at mistenkte har begått alvorlig straffbare handlinger. Det vi dessverre trenger, er metoder som sikrer at vi tar terroristen mens han planlegger – lenge før han går mot målet. Gi oss gjerne all verdens strenge vilkår, men la oss få stoppe ham før det er for seint» (sitert i Jacobsen 2009:100).

Stilt overfor en slik trussel blir det viktigste å hindre at katastrofen skjer, å stoppe terroristene på planleggingsstadiet. Venter vi til vi er sikre, kan det være for sent. I et slikt nytt føre-var-paradigme blir det å la tvilen komme den tiltalte til gode det samme som å gamble med liv – de uskyldige (men foreløpig potensielle) ofrenes liv. Et tilsvarende resonnement kom fra Norsk krisesenterforbund i deres høring-suttalelse i forbindelse med forslaget om å kriminalisere forberedelseshandlinger til seksuelle overgrep mot barn (grooming):

«Det er mulig den voksne allikevel ikke vil gjennomføre planen, men vi kan jo ikke «gamble» med barna og de unges liv i en slik sammenheng. Her må man forebygge og sørge for at straffebudet er slik utformet at man unngår et møte som igjen kan føre til et overgrep.»

Som alle disse sitatene viser, er det å forhindre og avverge blitt et imperativ. Før-var-prinsippet innfører et handlingsimperativ *før* situasjonen oppstår. Venter vi for lenge, kan skaden eller katastrofen allerede ha skjedd. Venter vi til etter at handlingen er begått, er det «for sent». Den usikkerhet og tvil som måtte eksistere i forhold til om planene og forberedelsene vil ende i en fullbyrdet ugjerning, må komme de potensielle ofrene – eller samfunnets sikkerhet – til gode, ikke de potensielle gjerningsmenn. Det er vel ikke å ta for hardt i å si at uskyldspresumsjonen settes under press når strafferetten blir pre-aktiv.

I en liberal rettstat er falske positive – at man dømmer uskyldige – den største trussel. Derfor har vi prinsippet om at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode, og at det er bedre at 9 skyldige går fri enn at en uskyldig dømmes. Før-var-prinsippet snur dette på hodet. Er man opptatt av å avverge en potensiell trussel er falske negative – at mange skyldige går fri – den største trussel (Ericson 2007). Å minimere antallet falske negative blir derfor viktigere enn å holde antallet falske positive lavt. Dette vil med nødvendighet føre til flere falske positive – at flere uskyldige straffes. Slik snus et viktig rettsstatsprinsipp på hodet, ved at tvilen ikke lenger kommer tiltalte, men det potensielle offeret eller samfunns-sikkerheten til gode.

### Når straffen kommer forbrytelsen i forkjøpet

Å straffe noen for en forbrytelse de ikke har begått, blir av de fleste sett på som synonymt med å straffe uskyldige – en uakseptabel praksis i en rettstat. Formulerer man det på en annen måte, derimot, og sier at man straffer noen for en forbrytelse de ikke har begått *ennå*, vil saken for mange stille seg annerledes (Farmer 2010). Færre vil ha problemer med en slik praksis, fordi formuleringen lager en handlingsrekke som etablerer forbrytelsen som en fremtidig handling (Se Jacobsen 2009 kap. 4 for en detaljert diskusjon om dette). Færre vil ha problemer med en slik praksis, fordi det lille ordet «ennå» skaper inntrykk av visshet om fremtiden samt visshet om hva som vil skje hvis vi ikke griper inn. De fleste tilhengere av en stadig mer pre-aktiv strafferett vil nok heller bekjenne seg til sistnevnte enn førstnevnte postulat. Men hvordan kan vi vite utover enhver rimelig tvil, på bakgrunn av forberedelseshandlinger og det forsett man utviser på dette stadiet, at den fremtidige primærhandlingen vil bli begått?

Det strafferettslige perspektiv på et hendelsesforløp er i utgangspunktet det vi kan kalle *ex post*, det vil si bakoverskuende, i motsetning til *ex ante*, som er et femtidsrettet perspektiv. Når en handling har skjedd, for eksempel en terrorhandling, et drap, et seksuelt overgrep, vil man gjennom tradisjonell etterforskning søke å etablere hendelsesforløpet som ledet opp til ugjerningen. Dette gjør man tilbakeskuende – eller *ex post*. Vi vet sluttresultatet, og så konstruerer vi hendelsesforløpet som ledet frem til dette sluttresultat.

Når vi etterforsker forberedelseshandlinger, ser vi fremover, og søker å etablere et hendelsesforløp i fremtiden, det vi gjerne kaller *ex ante*. For å få til dette må vi forutsette at de intensjonerne den mistenkte har på forberedelsesstadiet, vil holde seg stabile gjennom alle de fasene som gjenstår før den eventuelle hovedhandlingen skjer (Jacobsen 2009). Den moralske refleksjon som kjennetegner mennesker, må defineres som å bli avsluttet i denne initiale fasen, og vi må utelukke moralsk refleksjon underveis i hendelsesforløpet – for eksempel ved møte med det potensielle offeret, andres reaksjoner, andre hendelser. Den potensielle handlingsrekken er satt i gang, og det er den vi har å forholde oss til. At den potensielle gjerningsmann skulle finne på å endre mening, ombestemme seg, bli overtalt til å avstå fra ugjerningen, bli påvirket av argumenter eller lignende, kan vi ikke ta hensyn til.

Fra andre sammenhenger i livet vet vi at det er ingen nødvendig sammenheng mellom hva en har tenkt å gjøre, og hva som senere blir gjort. Hvordan situasjonen vil utvikle seg fra dette «forberedelsesstadiet», er vanskelig å si. Eller som det ofte blir sagt: «Det er vanskelig å spå, særlig om fremtiden».

Vi kan derfor si at respekten for enkeltindividers moralske autonomi blir sveket av en slik pre-aktiv strafferett. Ønsker vi en strafferett der det ikke er rom for å skifte mening og komme på bedre tanker?

## Om å skifte mening

Det neste eksempelet illustrerer at man faktisk *kan* skifte mening, selv på områder der de fleste av oss tror vi har med fanatikere å gjøre som er fast bestemt på å fullbyrde ugjerningen uansett motstand og hindringer. Arin Ahmed, en palestinsk kvinne, var i ferd med å gjennomføre et selvmordsangrep i Israel. Som vi ser av intervjuutskriften under, skiftet hun mening rett før angrepet. Hun forteller: «I got out of the car... I saw a lot of people, mothers with children, teenage boys and girls.

I remembered an Israeli girl my age whom I used to be in touch with. I suddenly understood what I was about to do and I said to myself: How can I do such a thing? I changed my mind» (Yaffe 2010:288)

Juridisk sett er hun utvilsomt skyldig ikke bare i forberedelse av terrorhand-  
ling, hun overtrådte antakelig også forsøkets nedre grense før hun ombestemte seg.  
Etisk sett ser vi imidlertid helt annerledes på Ahmed enn på en tilsvarende selv-  
mordsbomber som heller ikke fullførte ugjerningen, ikke fordi hun ombestemte  
seg, men fordi hun ble overmannet av politi eller andre før hun rakk å gjennomføre  
angrepet.

Det å skifte mening, å tre tilbake, har stor betydning i forhold til ansvar for  
handlingen, men også i forhold til etterfølgende straff (Se Andenæs 2004: kap. 34).  
Når vi griper inn og avverger i forkant, vil denne nyansen forsvinne. Ifølge føre-  
var-prinsippet er det ikke tvil om at vi må avverge og stanse – la tvilen komme de  
potensielle ofrene til gode, ikke den potensielle gjerningsmann som i dette tilfellet  
ombestemte seg. Kriminalisering av forberedelseshandlinger fører til en *subjektive-  
ring av straffansvaret* i form av en forskyvning av fokus fra hva gjerningspersonen  
har gjort, og til hva vedkommende har tenkt å gjøre (Husabø 1999), og med dette  
forsvinner muligheten til å tre tilbake eller skifte mening på veien fra forberedelser  
til fullbyrdet forbrytelse.

Rettsstaten er imidlertid tuftet på at det er bedre å la 9 skyldige gå fri enn å la en  
uskyldig dømmes. Er vi villige til å la dette prinsippet også gjelde for forebyggende,  
avvergende virksomhet, eller skal vi la det fare – for sikkerhets skyld?

## 'Pre-crime'

La meg avslutte der jeg begynte, i fiksjonens verden. Ikke med Alice i Eventyrland,  
men med *Minority report*, en film regissert av Steven Spielberg i 2002. I *Minority  
Report* spiller Tom Cruise politimannen John Anderton. Anderton leder Pre-crime,  
en politiavdeling som i 2054 forutser drap gjennom såkalte Pre-cogs<sup>7</sup> og arresterer  
gjerningsmannen før forbrytelsen har skjedd. Andertons mareritt starter når han  
oppdager at de har forutsett at han selv skal begå et drap. Men han vet ikke hvem

---

<sup>7</sup> Pre-cogs er synske personer som ser forbrytelser før de begås (uttrykket er hentet fra «precognition», som betyr  
prekognisjon eller framsynthet).

offeret er. Kan det være feil i det vanntette og ufeilbarlige systemet? Svaret må Anderton finne mens han flykter fra sine egne for å finne ut hvem hans fremtidige offer er, og sørge for at han ikke begår drapet.

I reklamen for filmen heter det: «In the future, everybody runs.»<sup>8</sup> Og selv om filmen er godt plantet i science fiction-genren, gir den allikevel grunnlag for å tenke på hvilke moralske konsekvenser og dilemmaer vi havner i når vi beveger oss fra kriminalitetsforebygging i tradisjonell forstand til en mer intervenserende forkjøpslogikk der vi prøver å komme kriminaliteten i forkjøpet ved å straffeforfølge i forkant. Førre-var-prinsippet fungerer utmerket så lenge det kun er de skyldige som stanses og straffes før de får muligheten til å skade mennesker eller ødelegge natur. Det er imidlertid uunngåelig at utviklingen i retning av en pre-aktiv strafferett vil føre til at også flere uskyldige vil bli straffet. Er vi villige til å betale den prisen? I vurderingen av dette kan Minority Report være verd et gjensyn, fordi det der er en politimann som plutselig befinner seg i søkelyset som fremtidig drapsmann. Slik minner filmen oss om at ingen er garantert mot å bli mistenkt hvis førre-var-prinsippet får vokse i kriminalpolitikken.

---

<sup>8</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=m20Uv66-Js4>



## Litteratur

- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). *Om lov om straff (straffeloven)* Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- NOU 2004:6 (2004). *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed* Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005). *Politiets rolle og oppgaver* Oslo: Det kongelige Justis- og politidepartement.
- Ot.prp. nr. 18 (2006–2007). *Om lov om endringer i straffeloven 1902 mv. (straffebud om å møte et barn med forsett om å begå seksuelt overgrep mv)* Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- (2009). *Regjeringens strategi for forebygging. Fellesskap – trygghet – utjevning* Oslo: Departementene.
- Andenæs, Johs. (2004). *Alminnelig strafferett. 5. utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andenæs, Johs. (2009). *Norsk straffeprosess. Samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer* (bind 4). Oslo: Universitetsforlaget.
- Balchen, Paal Christian (1998). *Politiets forebyggende arbeid. Begrensninger og muligheter*. Nesbru: Vett & Viten.
- Carroll, Lewis ([1865] 1993). *Alice's Adventures in Wonderland The Complete Illustrated Works of Lewis Carroll*. London: Chancellor Press.
- Carroll, Lewis ([1872] 2006). *Alice. Gjennom speilet og det hun fant der* (Knut Johansen, Trans.). Oslo: Omnipax.
- Ericson, Richard V. (2007). *Crime in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.
- Farmer, Lindsay (2010). Time and space in criminal law. *New Criminal Law Review*, 13(2), 333–356.
- Halvorsen, Vidar (2004). Is it Better that Ten Guilty Persons Go Free Than that One Innocent Person be Convicted? *Criminal Justice Ethics*, 23(2), 3–13.
- Hauge, Ragnar (1996). *Straffens begrunnelser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugland, Geir Sunde (2004). *Våpen- og knivforbudet. En fremstilling og vurdering av bakgrunnen for, innholdet i og håndhevingen av våpen- og knivforbudet på offentlig sted*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Husabø, Erling Johannes. (1999). *Straffansvarets periferi. Medverking, forsøk, førebuing*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Husabø, Erling Johannes (2003). Pre-aktiv strafferett. *Tidsskrift for strafferett* (1), 97–106.
- Jacobsen, Jørn R T. (2009). *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Lie, Elisabeth Myhre (2011). *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Myhrer, Tor-Geir (2011). Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og overfor terrorhandlinger spesielt. I Tore Bjørge (red.), *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet* (s. 83–106). Oslo: Politihøgskolen. (PHS Forskning 2011:1)
- Robinson, Paul H. (2001). Punishing dangerousness: Cloaking preventive detention as criminal justice. *Harvard Law Review*, 114(5), 1429–1456.
- Stern, Jessica & Wiener, Jonathan B. (2006). Precaution Against Terrorism. *Journal of Risk Research*, 9(4), 393–447.
- Yaffe, Gideon (2010). *Attempts. In the Philosophy of Action and the Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.



# «Blålapp»

- beslutning om ransaking

To spanere fra politiet kommer til en leilighet hvor de skal gjøre en husransaking. De har ransakingsordre på grunnlag av mistanke om oppbevaring av narkotika. Sammen med de to er en journalist med videokamera. På forhånd har de avtalt med journalisten at hun kan filme i leiligheten, men at bildene må sladdes – ingen må være gjenkjennelige.

I leiligheten oppholder det seg et ungt par. De forholder seg rolig når politiet kommer, og det fremgår at de er «kjenninger» av politiet. Begge blir påført håndjern. Når de spør om «hvorfør håndjern?», får de til svar at «det er sånn vi alltid gjør det».

**Politiet** leser opp grunnlaget for ransakingen, og den ene begynner å jobbe. Den andre står i stua sammen med det unge paret. De sitter adskilt, fortsatt med håndjern. Ved det minste forsøk på å si noe blir de kontant avbrutt av polititjenestepersonen.

**Journalisten**, som ikke på noe tidspunkt er blitt presentert, følger vekselvis ransakingen og situasjonen i stua. Hun er «tett på» med kamera, men sier ingen ting.

**Ransakingen** tar tid. Til slutt konkluderer spanerne med at det ikke er oppbevart noe ulovlig i leiligheten, og fjerner håndjernene. Med replikken «dere får ha en fortsatt god dag – beklager bryderiet», forlater de to politibetjentene leiligheten sammen med journalisten.

# Menneskerettigheter i historisk perspektiv

**Et hvert politi** har sine traumer. Slik innleder Henrik Stevnsborg sitt bidrag i denne konferanserapporten. Politiet i Danmark og, som vi skal lese i bidraget til Terje Emberland, i Norge har definitivt sine traumer i forbindelse med ulike politiaksjoner under 2. verdenskrig. Hvorfor dvele ved dette? Det er så lenge siden, tenker noen. Er vi ikke snart ferdig med denne historien nå? Det var en annen tid, det ville aldri skje igjen, er noen av de reaksjonene som kommer når historien blir presentert. Spørsmålet tilbake er: Har vi altså ingenting å lære av historien? I en konferanserapport hvor menneskerettigheter er tema, vil vi aldri kunne «løpe fra» historien. Det er fordi historien burde ha lært oss «noe» om hendelser og prosesser i et samfunn som av ulike grunner settes under press og hvor strukturer bryter sammen. Hvilken rolle spiller politiet i slike situasjoner? Hvorfor var deler av norsk politi så lette å nazifisere tidlig under 2. verdenskrig, og var det en misforstått lojalitet som gjorde det enkelt for de samme politifolkene å være med på jødeaksjonene høsten 1942? I Norge var det polititjenestemenn som sa nei til å utøve yrket under tysk okkupasjon. Og spørsmålet blir: Hvorfor var det noen som sa ja, og hvorfor var det noen som sa nei? Kan vi i det daglige politiarbeidet i Norge oppleve det samme dilemmaet? Hvor styrende er en forståelse av menneskerettigheter i det daglige politiarbeidet når de kommer i konflikt med lojalitet til etaten, til han eller henne du deler skift med, eller i forhold til tradisjon og det «gode skjønn»?

Dersom vi tar oss tid til å forstå noen historiske prosesser, gir vi oss selv muligheten til å ta i bruk et analyseverktøy i forståelsen av mekanismer og prosesser i vår egen tid som utfordrer grunnleggende menneskerettigheter. Et slikt analyseverktøy må vi også kunne anvende på politiet. I denne konferanserapporten ønsker vi å problematisere hva vi kan gjøre for tidlig å kunne identifisere prosesser i et samfunn generelt og politiet spesielt som utfordrer menneskerettighetene. De foreliggende historiske bidragene er gode og nyttige bidrag i så måte.



NORSKE ORDENSPOLITI GRATULERES AV SINE TYSKE ÖRPO-INSTRUKTÖRER  
ETTER ENDT OPPLÆRING PÅ KONGSVINGER. (FOTO: Ø. HOLT)

# Norsk politi og Himmlers statsbeskyttelseskorps<sup>1</sup>

TERJE EMBERLAND

*«Politiets aksentuerte oppgave er å beskytte folket, folkets styre og den autoritære samfunnsordning. Den enkelte skal beskyttes fordi og for så vidt det kreves for hele folkets skyld. Folket i den nasjonalsosialistiske stat skal være et sluttet folkefellesskap, besjelet av førertanken og fellesskapsviljen. [...] Bare den som uten forbehold føyer seg inn i folkefellesskapet og lever etter dets regler er å anse som et fullberettiget medlem av samfunnet, man blir da også til gjengjeld med alle midler understøttet og beskyttet. Den som på den annen side står likegyldig overfor folkefellesskapet eller som av forbrytersk eller asosialt sinn stiller seg mot det, blir likeså hensynsløst bekjempes»*

(Sjef for Ordenspolitiet Egil Olbjørn i en tale ved den norske politisjefkonferansen, 1942.)

I de senere år har det vært mye oppmerksomhet omkring det norske politiets rolle under krigen, særlig i forbindelse med arrestasjonen og deportasjonen av de norske jødene. En del av debatten har fokusert på inspektør i Statspolitiet Knut Rød, som ble frikjent etter krigen, til tross for at han organiserte jødeaksjonen i Oslo og Aker. For mange fremstår det som ufattelig at en norsk politimann, med bakgrunn

---

<sup>1</sup> Denne artikkelen oppsummerer noen av resultatene fra HL-senterets forskningsprosjekt om nordmenn i Waffen-SS. Prosjektets forskere, dr. Matthew Kott, doktorgradsstipendiat Sigurd Sørli og undertegnede, har på flere felt, inkludert SS og norsk politi, samarbeidet og utvekslet forskningsresultater med historiker Bernt Roughvedt som nylig har utgitt en biografi om politiminister Jonas Lie. En del av innholdet baseres på felles forskningsresultater publisert i Kott og Roughvedt, 2009.



fra en etat i det demokratiske Norges tjeneste, kunne bidra til gjennomføringen av Holocaust på norsk jord.<sup>2</sup>

Ser vi nærmere på det norske politiets stilling under okkupasjonen, hvilke planer som ble lagt for etaten fra tysk hold, og hvilke tiltak som ble igangsatt for å realisere disse, blir kanskje Røds handlinger mer begripelige. I det følgende vil jeg kort skissere hva disse planene innebar, hvilke maktpolitiske forhold som muliggjorde et forsøk på å implementere dem, og noen eksempler på hva dette konkret medførte for det norske politiet under tysk overherredømme.



HIMMLERS VIKTIGSTE STØTTESPILLERE  
POLITIMINISTER LIE, JUSTISMINISTER  
RIISNÆS OG POLITIGENERAL MARTHINSEN  
SAMMEN MED ADJUTANTER OG  
JOURNALISTER I FORBINDELSE MED  
AT LIE OG RIISNÆS VAR KOMMET HJEM  
FRA TJENESTE I SS-LEIBSTANDARTE  
ADOLF HITLER PÅ BALKAN.

(FOTO: NHM)

## Himmlers norgesvisjon

Reichsführer-SS und Chef der Deutschen Polizei Heinrich Himmler hadde lenge før invasjonen 9. april 1940 vist stor interesse for Norge. Landet spilte nemlig en viktig rolle i SS' fremtidsvisjon: Det storgermanske rike.

<sup>2</sup> Se blant annet Tore Pryser: «Politiets dårlige samvittighet», Dagbladet, 07.08.1997, Torill Torp-Holte, Mats Tangestuen og Bjarte Bruland: «Rød-saken i perspektiv», Dagbladet, 07.04.2007, og Georg Fr. Rieber-Mohn «En skandaløs frifinnelse?» Dagbladet, 14.02.2007 og «En tung bevisbyrde», Dagbladet, 21.02. 2007.

For å sikre den nordisk-germanske edelrasens fortsatte eksistens og herredømme, mente Himmler at det nordiske blod, som nå var spredd over hele kloden, måtte samles i en stor statsdannelse. Og Norge ble av SS' raseideologer betraktet som den rikeste kilde til dette rene, nordiske blodet. Her tilhørte nesten 80 % av befolkningen den nordiske rase, og her hadde man klart å bevare den gamle nordisk-germanske kultur nesten uforandret gjennom århundrene.<sup>3</sup> Da invasjonsplanene ble kjent for ham, ønsket Himmler derfor naturlig nok at SS skulle få så stor innflytelse som mulig i dette rasepolitisk betydningsfulle landet.



POLITIMINISTER JONAS LIE VAR HIMMLERS FREMSTE MANN I NORGE OG ARBEIDET IHERDIG FOR Å OMDANNE NORSK POLITI TIL ET SS-LOJALT «STATSBESKYTTELSESKORPS».

(FOTO: NHM)

## Himmler og Terboven

Det var først og fremst opprettelsen av en tysk sivilforvaltning, et Reichskommissariat, som la forholdene til rette for SS. Den 22. april ble Josef Terboven utnevnt til Reichskommissar i Norge. Han oppgave var ifølge Hitler «å vinne det norske folk for ham». Dette skulle gjøres ved raskt å få etablert et samarbeidsvillig fungerende norsk statsstyre og deretter å overlate den tyske ledelse av landet til en *Bevollmächtigten des Deutschen Reiches*, slik det ble gjort i Danmark.<sup>4</sup>

Men for å få dette til måtte Terboven besitte den nødvendige eksekutivmakt. Et effektivt maktapparat var også nødvendig hvis Terboven skulle kunne gjøre seg gjeldende overfor to andre mektige tyske aktører i landet: Wehrmacht og Kriegsmarine. Og den eneste som kunne tilby ham noe slikt, var Himmler og SS.

Reichsführer-SS hadde imidlertid sine egne planer for Norge og stilte derfor klare betingelser. Den 20. april, dagen før Terboven for første gang skulle reise til Norge, ba han om et møte med Hitler, Terboven, Göring og Bormann. Her fremmet han kravet om å plassere en personlig stedfortreder i Norge, en såkalt Höhere SS- und Polizeiführer (HSSPF), og at det umiddelbart ble deployert en Einsatzkom-

<sup>3</sup> Konf. Emberland (2009a), s. 126-151.

<sup>4</sup> Skodvin, s. 287f. Innstilling fra Undersøkelseskomisjonen av 1945, s. 271.

mando fra det tyske sikkerhetspolitiet for å etablere sitt sikkerhetsregime i landet.<sup>5</sup> Terboven var mer enn villig til å akseptere denne løsningen, som etter møtet ble stadfestet av Hitler gjennom et *Führererlaß* hvor Reichskommissariat Norwegen ble opprettet. At Terboven aksepterte SS' direkte innflytelse over den sivile forvaltning i Norge, skyldes at han fra første stund hadde sett for seg et varig okkupasjonsregime hvor SS skulle utgjøre et av de viktigste styringsorganer.<sup>6</sup>

Avtalen med Terboven ga SS en eksepsjonelt stor innflytelse i Norge. Senere, da det ble klart at det ble vanskelig å stable et fungerende kollaborasjonsstyre på bena, og at hans opphold i Norge derfor kom til å bli langvarig, skulle Terboven komme til å angre på at han hadde gitt så mye makt til Himmler. Men i april 1940 var hans tidshorisont kort: Han skulle snart forlate landet, mens SS skulle bli. Den nye Reichskommissar hadde derfor ingen betenkeligheter med å gi Himmler nærmest frie tøyler. Reichsführer-SS må på sin side ha betraktet avtalen som en stor seier.

Ved utgangen av 1940 hadde Himmler de viktigste delene av sitt apparat på plass i Norge: Det var blitt sendt hele seks tyske ordenspolitivdelinger, hvilket ga Norge det tyngste ordenspolitinærvær i forhold til folketallet i hele det naziokkuperte Europa.<sup>7</sup> Dertil kom to SS-Totenkopf-Standarten, samt en raskt voksende stab av Sipo og SD-menn. Til sammen utgjorde dette over ti tusen SS-menn. I tillegg hadde Himmler plassert en rekke av sine mest betrodde menn i nøkkelposisjoner i Reichskommissariat og som rådgivere overfor Quislings kollaborasjonsstyre. I den kommissariske NS-regjeringen hadde han skaffet seg viktige støttespillere i justisminister Sverre Riisnæs og politiminister Jonas Lie. Begge var godt kjent av SS før okkupasjonen og fikk sine ministerposter etter direkte press fra Himmler.<sup>8</sup>

Reichsführer-SS kunne nå sette i gang sitt fordekke, langsiktige og målbevisste arbeid for å omforme Norge til en SS-stat.

## Statsbeskyttelseskorpset

En hovedårsak til SS' raske maktekspanjon i Tyskland var at Himmler i 1936 klarte å bli utnevnt til øverste leder for det tyske politi (Chef der Deutschen Polizei), med

---

<sup>5</sup> Longerich, s. 508.

<sup>6</sup> Loock, s. 450.

<sup>7</sup> Die Verstärkung der Polizei für ihre Freidensaufgaben, 20.8.1940, BArch, R 19/395/172.

<sup>8</sup> Roughvedt, s. 156.

kontroll over landets samlede politistyrke. Etter dette begynte han ikke bare å samle de oppsplittede lokalstyrkene, men satte også i gang en systematisk preging av dem med SS' ideologi.

Etter Himmlers reorganisering besto det tyske politiet av to hoveddeler: Sikkerhetspolitiet (Sicherheitspolizei – *Sipo*) og ordenspolitiet (Ordnungspolizei – *Orpo*). *Sipo* var i sin tur inndelt i kriminalpolitiet (*Kripo*) og det hemmelige statspolitiet (*Gestapo*). Det militariserte *Orpo* besto i hovedsak av Beskyttelsespolitiet (*Schupo*), Gendarmeriet og lokalpolitiet. I 1938 ble kommando over SS, *Sipo* og *Orpo* i hver region av Tyskland samlet under en Höhere SS- und Polizeiführer (HSSPF). Denne institusjonen tjente Himmlers ønske om en sammensmelting av de ideologiske, sikkerhetsmessige og militariserte sider ved SS og politiapparatet. Målet var et fremtidig forenet, nasjonalsosialistisk statsbeskyttelseskorps.<sup>9</sup>

Det er anerkjent i forskningen at ideen om et slikt statsbeskyttelseskorps, som kombinerte politiske, politimessige og militære funksjoner, er viktig for å forstå utviklingen av Himmlers imperium,<sup>10</sup> og særlig utviklingen av *Waffen-SS* og *Orpo*.<sup>11</sup> Allerede fra slutten av trettiårene hadde Reichsführer-SS nemlig en klar visjon om å skape et slikt korps som skulle utgjøre selve det storgermanske rikets ryggrad og det nasjonalsosialistiske rasefellesskapets beskyttere mot indre og ytre fiender. Dette elitekorpset skulle bestå av rasemessig utvalgte menn fra hele det germanske område som var herdet i kamp og politisk indoktrinerte til fanatiske forkjempere for «den storgermanske tanke».

## Godt samarbeidsklima

Nå ønsket Himmler å gjennomføre en sammensmeltings-, militariserings- og indoktrineringsprosess også i det norske politiet. Norske politifolk skulle nemlig utgjøre en hovedkomponent i landets kontingent til det germanske statsbeskyttelseskorpset.

Etter Haagkonvensjonen av 1907 er okkupanter forpliktet til raskt å gjenopprette lov og orden. For å oppnå dette søkte tyskerne tidlig et tett samarbeid med det norske politiet. Og holdningen til ledende politifolk, som Oslos politimester Kris-

---

<sup>9</sup> Kott og Roughvedt, s. 7.

<sup>10</sup> Longerich, s. 211–261

<sup>11</sup> Wegner, s. 110–112. Konf. Westermann, s. 48.

tian Welhaven, skapte et klima som passet de tyske okkupantene.<sup>12</sup> I en intern tale til Wehrmacht-ledelsen i Norge i september 1940 kunne Befehlshaber der Sicherheitspolizei und des SD (*BdS*) Franz Walter Stahlecker oppsummerer forholdet slik: «Det norske politi har i overveiende grad samarbeidet lojalt med okkupasjonsmyndighetene og har forsøkt ved egne krefter å løse alle problemer.»<sup>13</sup>

Én årsak til dette var antagelig at flere av de sentrale tyske samarbeidspartnerne var godt kjent blant norske politifolk fra før. Dette gjaldt blant andre den første Gestapo-sjefen, Werner Knab, som tidligere var ansatt som politiattaché ved den tyske legasjon i Oslo. En annen var den første lederen for det tyske ordenspolitiet i Norge (*BdO*), generalmajor Paul Riege. Han var kjent i landet som forfatter av flere populære verk om det internasjonale politikorps. Riege hadde besøkt Norge en rekke ganger på trettitallet og ført mange samtaler med norske kolleger. Under et besøk i 1931 var det Statspolitiets erfaringer fra Menstadslaget som særlig ble diskutert. Og Riege kunne øse av sin store erfaring fra kampen mot kommunister og streikende arbeidere i weimartidens turbulente Tyskland.<sup>14</sup> Riege påtok seg også rollen som jovial vert under norsk politis mange studieturer til Berlin. I *Politiembetsmennes Blad* i 1932 heter det at mange norske politifolk «som i de senere år har besøkt Berlin-politiet har hatt overordentlig god hjelp og støtte av Riege både som veileder og som arrangør og kan i første rekke takke ham for at studieoppholdet er blitt vellykket og belærende».<sup>15</sup> Ja, så populær var Riege, at hans bilde lenge før krigen prydet veggen på Statens Politiskole på Majorstua i Oslo.<sup>16</sup>

## På studietur i Tyskland

I oktober kunne også Reichskommissar Terboven fortelle Hitler at samarbeidet mellom norsk og tysk politi hittil hadde fungert knirkefritt.<sup>17</sup> Himmler hadde imidlertid langt høyere ambisjoner enn bare å etablere et godt praktisk samarbeid. Det norske politiet skulle gradvis inkorporeres i det germanske statsbeskyttelseskorps. For å få dette til måtte etaten gjennomgå en fullstendig restrukturering

---

<sup>12</sup> Kott og Roughvedt, s. 6

<sup>13</sup> OKW Norwegen, Propaganda-Lagerbericht, 23.09.1940, NHM, PA Skodvin, eske 9

<sup>14</sup> «En fremstående tysk politembetsmann», *Politiembetsmennes Blad*, nr. 9, 1931

<sup>15</sup> «Nytt fra Berlin-politiet», *Politiembetsmennes Blad*, nr. 7, 1935.

<sup>16</sup> «Nytt fra Berlin-politiet», *Politiembetsmennes Blad*, nr. 7 1935. Konf. Roughvedt, s. 378, n 28

<sup>17</sup> Terbovens Gesamtbericht, 17.10.1940, BArch, R 43-II/674b/48.

og ideologisk nyorientering etter «tysk mønster». Den 25. oktober 1940 sendte HSSPF Wilhelm Redieß ut et direktiv til Politidepartementet hvor det het at norsk politi fra nå av var formelt underlagt HSSPF Nords kommando og kunne med hans godkjennelse disponeres av Reichskommissariat.<sup>18</sup> Dette ga de nødvendige, formelle betingelser for at Himmler og Redieß, i samarbeid med sin lojale støttespiller politiminister Jonas Lie, kunne igangsette SS-iferingsfremstøtet overfor norsk politi.

For å unngå for store konflikter med det gamle politikorpset måtte prosessen imidlertid ikke gjennomføres for raskt og brutalt. Først var det viktig å gjøre et forbedende påvirkningsarbeid som sikret støtte fra ledende menn innen etaten. I begynnelsen av september 1940 ble derfor femti norske politifolk invitert til en seks ukers studietur i Tyskland, arrangert av det tyske ordenspoliti og SS med SS-Standartenführer Schultze som cicerone.<sup>19</sup> Leder for delegasjonen var Egil Olbjørn, en av Jonas Lies nærmeste og mest betroede kolleger. Av andre prominente politifolk deltok politifullmektig Gunnar Waaler, lensmann i Øymark Sverre Lislegaard og politiinspektør Erik Muhle. Under oppholdet ble de informert om det tyske politiets arbeidsmetoder og fikk møte høyerestående offiserer i Orpo og Sipo.<sup>20</sup> Høydepunktet på turen inntraff den 22. september da en utvalgt gruppe ble invitert til lunsj hos mektige og fryktede sjef for Reichsicherheitshauptamt (*RSHA*) SS-Obergruppenführer Reinhard Heydrich. Under møtet ble nordmennene tilbudt opptak i SS ved håndslag. Olbjørn og Waaler aksepterte straks og mottok SS-dolken av Heydrichs hånd. Etter eget utsagn av slo Muhle og Lislegaard tilbudet.<sup>21</sup> Senere fikk også Olbjørn, nå nyutnevnt til SS-Untersturmführer, audiens hos Himmler.<sup>22</sup> Tilbake i Norge ble han utnevnt til generalmajor og leder av det norske ordenspolitiet.

I en tale to år etter under en norsk politisjefkonferanse avslører Olbjørn i hvor stor grad han har tatt til seg Himmlers idé om statsbeskyttelseskorpset:

Politiets aksentuerte oppgave er å beskytte folket, folkets styre og den autoritære samfunnsordning. Den enkelte skal beskyttes fordi og for så vidt det kreves for hele folkets skyld. Folket i den nasjonalsosialistiske stat skal være et sluttet folkefellskap,

---

<sup>18</sup> Konf. Rødde, s. 120

<sup>19</sup> Forklaring av politiinspektør Drag i L-sak Gunnar Waaler, 13.06.1945, HLS, PA Waaler.

<sup>20</sup> Langeland, s. 237–45. Selv om Langelands bok senere ble trukket tilbake etter en injuriersak, bekrefter presseklipp og dokumenter i Riksarkivet hans versjon av begivenhetene. Konf. Ringdal, s. 65–6.

<sup>21</sup> Forklaring av Erik Muhle og Liselegaard i L-sak Olbjørn, 23.10.1945, HLS, PA Waaler

<sup>22</sup> Etterretningsrapport til Milorg fra Waaler om samtale med Olbjørn 22.02.1944, HLS, PA Waaler.

besjelet av førertanken og fellesskapsviljen. [...] Bare den som uten forbehold føyer seg inn i folkefellesskapet og lever etter dets regler er å anse som et fullberettiget medlem av samfunnet, man blir da også til gjengjeld med alle midler understøttet og beskyttet. Den som på den annen side står likegyldig overfor folkefellesskapet eller som av forbrytersk eller asosialt sinn stiller seg mot det, blir likeså hensynsløst bekjempet.<sup>23</sup>

*Med slike lojale norske SS-menn innen etaten var grunnlaget lagt for at Himmlers reorganisering av politiet kunne begynne for alvor. Denne ble igangsatt av Reichsführer-SS selv under hans besøk i Norge fra 28. januar til 15. februar 1941.*<sup>24</sup> På et politisjefmøte fire dager etter at Reichsführer-SS hadde forlatt landet, orienterte Lie, Terboven og Olbjørn norske og tyske politisjefer om nyordningen som skulle gjennomføres fra 1. juli 1941. Lokale politimyndigheter skulle erstattes med et rikspolitikorps bestående av to avdelinger: Sikkerhetspolitiet og Ordenspolitiet. Som i Tyskland skulle det norske sikkerhetspolitiet bestå av kriminalpolitiet, senere også statspolitiet (Stapo) og grensepolitiet (Grepo). De lokale politimyndighetene og pris- og rasjoneringspolitiet ble lagt under Ordenspolitiet, ledet av Olbjørn.<sup>25</sup> Politistyrken ble også mer sentralisert og fikk en mer militær karakter: Det ble opprettet seks politipresidier som delte landet mellom seg.<sup>26</sup>

En viktig hensikt med denne reorganiseringen ser ut til å ha vært å muliggjøre en gradvis sammensmelting av det norske politiet med de parallelle tyske politistrukturene som var etablert utover landet. At dette synes å ha vakt liten motstand i norske politikretser, kan skyldes at reorganiseringen og sentraliseringen nærmest ble oppfattet som gjennomføring av en lenge ønsket reform av etaten.

## Side om side med folkemordere

Det norske politiet ble ikke bare radikalt forandret, det ekspanderte også raskt, fra knapt 2000 mann i begynnelsen av 1940 til 3805 mann ved utgangen av året.<sup>27</sup> For å inkorporere de nye rekruttene og prege dem med SS-ånden, måtte også polititrdanningen reformeres.

---

<sup>23</sup> Olbjørns tale, MS, RA, S-3978, Politidepartementet, Egil Olbjørn, div. dokumenter 1940–1945, eske 3

<sup>24</sup> Om Himmlers besøk, se Emberland (2009b), s. 19f

<sup>25</sup> «Politichef-møtet», *Aftenposten* 19.02.1941; «Statsrådenes virksomhet: Politidepartementet», *Aftenposten* 17.5.1941; Ringdal, s. 69

<sup>26</sup> Ringdal, s. 68–70. Konf. Kott og Roughvedt, s.

<sup>27</sup> Ringdal, s. 55, 38, 119; Rødder, s. 118.

Fra 1941 ble de norske ordenspolitirekruttene opplært etter det tyske Orpos metoder og utdannelsen lagt til den nyetablerte Ordenspolitiets Skoleavdeling på Kongsvinger.<sup>28</sup> Kongsvinger festning ble etter dette et hovedsenter for SS og politiets aktiviteter i det okkuperte Norge.<sup>29</sup> Festningen var underlagt HSSPF Redieß' kommando, og var også tilholdssted en tysk Orpo-bataljon, et viktig grensekontrollpunkt og senere et av SDs lokalkontorer.<sup>30</sup> Fra 1943 opererte også SD en *Außenkommando* av Grini fangeleir på Kongsvinger.<sup>31</sup> Det norske nærværet var like betydelig. Kongsvinger var et viktig støttepunkt for det norske grensepolitiet og skolesenter for det norske politiet og for Germanske SS Norge<sup>32</sup> – etablert våren 1941 som en ekvivalent til det tyske Allgemeine SS og under ledelse av Jonas Lie.<sup>33</sup>

Den nye politiskolen på Kongsvinger var den eneste institusjonen som utdannet politiaspiranter under okkupasjonen. Målet var å skape et nytt politikorps etter mønster av det tyske Orpo. Her ble politielevene ikke bare trent etter tysk modell. I den rasemessige og institusjonelle sammensmeltingens tjeneste ble de også delvis undervist av erfarne tyske Orpo-offiserer.<sup>34</sup> Første kurs startet 1. juli 1941. Undervisningen under det tre måneder lange oppholdet besto i første rekke av våpen- og lendelære samt teoretisk undervisning i blant annet SS' verdensanskuelse.<sup>35</sup> Selv i de politifaglige emnene var vekten lagt på militære ferdigheter. Som det heter i *Norsk Politiblad* var det meningen

[...] å gi guttene en meget allsidig militær utdanning, som er meget påkrevet for en virkelig førsteklasses politimann. På denne måte lærer han kampteknikk og utholdenhet, og kanskje ikke minst nødvendig våpenbruk. Det har da falt ganske naturlig at man er gått ut fra det tyske program for utdanning av politifolk. Disse er jo uten tvil verdens beste. Det er i disse månedene i intimt samarbeid med tyske eksperter drevet et meget hardt og allsidig program.<sup>36</sup>

---

<sup>28</sup> «Politiskolen på Kongsvinger», *Norsk Politiblad* nr. 23/1941

<sup>29</sup> Ringdal, s. 75.

<sup>30</sup> Nøkleby, s. 131.

<sup>31</sup> NOU 1998:12, s. 191.

<sup>32</sup> «SS-skolen på Kongsvinger åpnes», *Germaneren* nr. 3/1942; Blindheim 1977, s. 59–60; Skilbred, s. 156f

<sup>33</sup> Bogen, s 44-47.

<sup>34</sup> Ringdal, s. 67–9, 75–78; «Politiskolen på Kongsvinger», *Norsk Politiblad* nr. 23/1941.

<sup>35</sup> «Politiskolen på Kongsvinger», *Norsk Politiblad* nr. 23/1941.

<sup>36</sup> «Politiskolen på Kongsvinger», *Norsk Politiblad* nr. 23/1941.



*Som vi ser, var virksomheten på Kongsvinger organisert i tråd med Himmlers oppfatning av statsbeskyttelseskorpsset karakter. Her ble det ikke gjort et skille mellom politimessige og militære oppgaver i kampen mot nasjonalsosialismens fiender.*

*Fra midten av 1942 kunne Kongsvinger-elevene også dra nytte av den praktiske ekspertisen blant de tilbakevendte mennene fra den tyske ordenspolitibataljon 9 (PB 9). Denne enheten ble opprettet i september 1939 og besto av reservister og aktive offiserer i tysk politi. I mai 1940 ble den sendt til Norge, hvor den blant annet skulle sikre grensen til Sverige og patruljere gatene i Oslo.<sup>37</sup> I februar 1941 ble PB 9 tilbakekalt til Berlin. Det var blitt bestemt at enhetens kompanier skulle fordeles mellom de fire Einsatzgruppene som var blitt sammenstilt i forbindelse med angrepet på Sovjetunionen. Første kompani ble knyttet til Einsatzgruppe A i Baltikum, annet kompani til Einsatzgruppe B i Hviterussland og tredje kompani til Einsatzgruppe C i det nordlige Ukraina.<sup>38</sup> Det ble også sammenstilt et fjerde kompani av ulike enheter fra bataljonen som ble sendt til Einsatzgruppe D i Bessarabia og det sydlige Ukraina.<sup>39</sup>*

Under tjenesten i Einsatzgruppen deltok mennene fra PB 9 i en systematisk utryddelse av mennesker som ble ansett som en rasemessig trussel. Antall drap begått av mennene fra denne enheten var mer enn 97 000 på bare seks måneder.<sup>40</sup> Den overveiende del av ofrene var jøder, men det er sannsynlig at politisoldatene også deltok i mord på roma, mistenkte kommunister og mentalt syke.<sup>41</sup>

I oktober 1941 deltok politiminister Jonas Lie etter Heydrichs invitasjon på en studietur til Einsatzgruppe D for å «gjøre seg kjent» med forholdene på Østfronten. Mens massakrer på tusenvis av jøder i Odessa ble utført, møtte Lie mennene fra PB 9 som tidligere hadde tjenestegjort i Norge.<sup>42</sup>

Mennene fra PB 9 ble avløst i desember 1941 og ble i juli 1942 igjen sendt til Norge. Her inngikk de som tredje bataljon i det nyopprettede Politiregiment 27. Etter dette var bataljonens nye hjem Kongsvinger, hvor de tjenestegjorde krigen ut, side om side med de norske politirekruttene.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Klemp, s. 88.

<sup>38</sup> Klemp, s. 88–9

<sup>39</sup> Angrick, s. 96.

<sup>40</sup> Klemp, s. 466.

<sup>41</sup> Konf.Klemp, s. 94.

<sup>42</sup> Angrick, s. 305–6. For detaljer om Lies besøk, se Roughvedt, s. 224–238

<sup>43</sup> Curilla, s. 270–I; Klemp, s. 418, 455.

## Politiet i rasekampen hjemme og ute

*«Den frivillige fra Norden er et stolt menneske med en utpreget æresfølelse. Han føler seg i slektskap med sine store forfedre vikingene. Det er han åpenbart også, siden hans forfedre kunne verne seg mot innvandringen av mindreverdige folk av fremmed rase og klarte dermed å holde sitt gode nordiske blod nesten helt rent.»*

Hva skulle så et slik militarisert og SS-ifisert norsk politi bli brukt til?

Under Wannsee-konferansen 20. januar 1942 fikk SS i oppdrag å gjennomføre utryddelsen av Europas jøder. Som et ledd i sammensmeltingen var det naturlig for SS-ledelsen i Norge å delegere ansvaret for arrestasjonen og deportasjonen av de norske jødene til norsk politi. I oktober og november 1942 samarbeidet Statspolitiet tett med Ordenspolitiet, assistert av menn fra Germanske SS Norge og Hirden, for å oppspore, arrestere og til slutt deportere de norske jødene. 771 jøder ble sendt til utryddelsesleirene. Bare 34 overlevde. Øverste leder for aksjonen var Statspolitistjef Karl A. Marthinsen. Politiinspektør Knut Rød sto for den praktiske organisering i Oslo og Aker. Begge gjennomførte samvittighetsfullt de oppgaver som var tillagt menn innenfor SS' maktsfære.

Men dette var ikke nok. Jonas Lie mente at det norske politiet, som sine tyske kolleger, måtte ta aktivt del i rasekampen ved fronten. Denne tjenesten skulle herde dem til kamp mot «indre fiender» hjemme, som kommunister, jøder og motstandsgrupper. Derfor var planen at alle norsk politifolk skulle ha et minimum av seks måneders fronttjeneste.<sup>44</sup> De som utmerket seg under denne tjenesten, var sikret en sentral plass i Himmlers statsbeskyttelseskorps.

I september 1942 dannet Lie et norsk politikompani som skulle settes inn ved Leningrad.<sup>45</sup> I en henvendelse om saken til Quisling understreker han at «dette er av den største betydning for oppbyggingen av det nye norske politi».<sup>46</sup> Etter et kort opphold i Tyskland reiste 1. Politikompani til Leningrad-fronten. Bak fronten mottok politimennene ekstra trening fra 15. september til 6. oktober, før de ble deployert i nærheten av den øvrige Legionen.<sup>47</sup> I et brev til Redieß opplyste Lie at førti av

---

<sup>44</sup> Ringdal, s. 79–80.

<sup>45</sup> Telegram av Jüttner til Himmler 8.9.1942, BArch, NS 19/3165.

<sup>46</sup> Brev av Lie til Quisling 1.9.1942, NBO, Jonas Lie Ms. 4° 4711:I. Konf. Kott og Roughvedt, s. 11.

<sup>47</sup> Kompanidagbok, NBO, Jonas Lie Ms. 4° 4711:I. Konf. Kott og Roughvedt, s. 11.

de totalt hundre som på det tidspunktet hadde vervet seg til 1. Politikompani, var utdannet på Kongsvinger.<sup>48</sup> De hadde dermed hatt en lignende utdanning som PB 9 da enheten først ble sendt i aktiv tjeneste. En del av rekrutteringskampanjen foregikk på Kongsvinger mens morderne fra PB 9 var på stedet og kunne fortelle hva innsatsen som politisoldat på Østfronten kunne innebære.

Politikompaniet ble imidlertid ikke, som sine tyske kolleger, satt inn i folkemorderiske opprenskningsaksjoner bak fronten, som intensjonen opprinnelig ser ut til å ha vært.<sup>49</sup> Som følge av mangfoldigheten i Den norske Legion endte de norske politisoldatene i skyttergravene ved Leningrad. De senere politikompaniene utførte tjeneste i Finland. Det fjerde og siste politikompaniet ble rekruttert våren 1945, mens Hitlers rike brøt sammen.<sup>50</sup> Dette var på en tid da det ble beordret oppstilling av felles enheter av norsk og tysk politi som skulle settes inn mot invasjonstropper og den norske motstandsbevegelsen – et siste forsøk på realisere den ønskede sammensmelting av norsk og tysk personell under SS' kommando.<sup>51</sup>

## Lojalitetens grense

Det sentrale ledersjikt i det norske politiet – herunder den mye omdebatterte politiinspektør Knut Rød – adlød i det store og hele politiminister Lies og SS' direktiver. Vi vet imidlertid lite om i hvor stor grad Himmler – og hans norske hjelpere, som Lie, Riisnæs, Marthinsen og Olbjørn – klarte klart å gjennomføre det norske politi med SS' ånd før krigsnederlaget var et faktum. Dertil trengs det ny forskning, blant annet en kartlegging av hvordan kollaborasjonen mellom norsk og tysk politi og mellom de ulike grenene av den norske etaten utspilte seg på lokalplanet. Mye tyder på at det var store forskjeller, både regionalt og mellom ulike grener av politiet. Rekruttutdannelsen på Kongsvinger foregikk imidlertid helt i tråd med SS' ønsker. De som ble nyrekruttert til politiet under okkupasjonen, kan derfor neppe ha unngått å bli preget av Himmlers visjoner om det nasjonalsosialistiske statsbeskyttelseskorps. Til tross for dette ble det ikke foretatt noen gjennomgripende utrensning i politiet etter okkupasjonen. Mange av dem som hadde tjenestegjort i

---

<sup>48</sup> Jonas Lie til Wilhelm RedieB, 19.8.1942, RA, Minister Jonas Lies korrespondanse 1941–1945, Politidepartementet.

<sup>49</sup> Kott og Roughthvedt, s. 11.

<sup>50</sup> Blindheim, s. 99.

<sup>51</sup> Roughthvedt, s. 335ff.

Ordenspolitiet under krigen, fikk lov til å fortsette som sikrere av lov og orden i det demokratiske Norge. Det samme fikk mange som hadde gjennomgått Kongsvingerkursene.

Til i dag foregår politiutdanningen delvis i den gamle kasernen på Majorstua hvor det nazifiserte norsk Ordenspoliti hadde sin beredskapsavdeling. En del av grunnutdanningen av politiaspiranter foregår også på Kongsvinger. Det tjener politiet til ære at man nå innformerer aspirantene om stedets mørke fortid. Jeg er overbevist om at historien om Himmlers SS-iferingsforsøk av norsk politi blant annet kan lære dagens nye politifolk en del om lojalitetens grensene innenfor en kommandoorganisasjon.

Noen ganger er nemlig det å adlyde ordre en forbrytelse – dette til tross for Høyesteretts frifinnelse av politiinspektør Knut Rød.

## Litteratur

- Angrick, Andrej (2003): *Besatzungspolitik und Massenmord: Die Einsatzgruppe D in der südlichen Sowjetunion 1941–1943*. Hamburger Edition, Hamburg.
- Blindheim, Svein (1977): *Nordmenn under Hitlers fane: Dei norske frontkjemparane*. Noregs boklag, Oslo.
- Bogen, Olav Christoffer (2008): *Fremst i fylkingen. Germanske SS Norge. Organisasjonens historie, skoleringsvirksomhet og ideologi*. Masteroppgave i historie, UiO.
- Bogen, Olav Christoffer (2009): «Satans sønner». *Germanske SS Norge: SS' politiske soldater i Norge*. *Fortid*, nr. 2, 2009, s 29–34.
- Browning, Christopher R. (1998): *Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland*. Penguin, London.
- Bruland, Bjarte (2008): «Det norske Holocaust: Forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene». I Bernt Hagtvet (red.), *Folkemordenes svarte bok: Politisk massevold og systematiske menneskerettighetsbrudd i det 20. århundret*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Cüppers, Martin (2005): *Wegbereiter der Shoah: Die Waffen-SS, der Kommandostab Reichsführer-SS und die Judenvernichtung 1939–1945*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Curilla, Wolfgang (2006): *Die deutsche Ordnungspolizei und der Holocaust im Baltikum und in Weißrussland 1941–1944*. Schöningh, Paderborn.
- Emberland, Terje (2009a): «Viking og odelsbonde. Den nordiske tanke, SS og idealiseringen av nordmenn» i Emberland, Terje og Jorunn Sem Fure (red.): *Jakten på Germania. Fra nordensvermeri til SS-arkeologi*. Humanist, Oslo.

- Emberland, Terje (2009b): «Å stjele norsk bondeblod. Heinrich Himmler, Walther Darré, SS og den norske bonde». *Fortid*, nr. 2, 2009, s. 19-28.
- Johansen, Per Ole (2006): «I forkant av jødeforfølgelser» i Per Ole Johansen (red.): *På siden av rettsoppjøret*. Unipub, Oslo.
- Klemp, Stefan (2005): «Nicht ermittelt»: Polizeibataillone und die Nachkriegsjustiz: Ein Handbuch. Klartext, Essen.
- Klein, Ralph (2007): «Das Polizei-Gebirgsjäger-Regiment 18: Massaker, Deportation, Traditionspflege». *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, vol. 55, Berlin.
- Kott, Matthew og Bernt Roughthvedt (2009): «Kongsvinger: politiutdannelse eller opplæring i folkemord». *Fortid*, . 2, 2009, s. 6-14.
- Langeland, O. H. (1948): *Dømmer ikke*. Heim og samfund, Oslo.
- Loock, Hans-Dietrich (1970): Quisling, Rosenberg und Terboven: Zur Vorgeschichte und Geschichte der nationalsozialistischen Revolution in Norwegen. Deutsche-Verlags-Anstalt, Stuttgart.
- Longerich, Peter (2008): *Heinrich Himmler. Biographie*, Siedler, München.
- NOU 1998:12: «Alta bataljon: Rapport fra et utvalg nedsatt av Sosial- og helsedepartementet januar 1997». *Statens Forvaltningstjeneste*, Oslo.
- Nøkleby, Berit (2003): *Gestapo: Tysk politi i Norge 1940–45*. Aschehoug, Oslo.
- Ringdal, Nils-Johan (1987): Mellom barken og veden: Politiet under okkupasjonen. Aschehoug, Oslo.
- Roughthvedt, Bernt: (2010): Med penn og pistol. En biografi om politiminister Jonas Lie. CappelenDamm, Oslo.
- Rødder, Sverre (1990): Min ære er troskap: Om politiminister Jonas Lie. Aschehoug, Oslo.
- Skilbred, Harold (1974): *The SS and 'Germanic' Fascism during World War II*. Ph.D. diss. University of California, Berkeley.
- Skodvin, Magne (1956): Striden om okkupasjonsstyret i Norge: Fram til 25. september 1940. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Tessin, Georg (1957): «Die Stäbe und Truppen der Ordnungspolizei» i *Zur Geschichte der Ordnungspolizei 1936–1945*. Bundesarchiv, Koblenz.
- Ugelvik Larsen, Stein mfl. (red.) (2008): Meldungen aus Norwegen 1940–1945: Die geheimen Lageberichte des Befehlshabers der Sicherheitspolizei und des SD in Norwegen. Bind I-III. Oldenbourg, München.
- Westermann, Edward B. (2005): *Hitler's Police Battalions: Enforcing Racial War in the East*. University Press of Kansas, Lawrence.

Wildt, Michael (2003): Generation des Unbedingten: Das Führungskorps des Reichssicherheitshauptamtes. Hamburger Edition, Hamburg.

Wilhelm, Hans-Heinrich (1996): Die Einsatzgruppe A der Sicherheitspolizei und des SD 1941/42. Peter Lang, Frankfurt a.M.

## **ARKIVER**

Bundesarchiv, Berlin (BArch).

HL-senteret, Oslo (HLS).

Nasjonalbiblioteket, Oslo, Håndskriftsamling (NBO).

National Archives, London (NA).

Norges Hjemmefrontmuseum, Oslo (NHM).

Riksarkivet, Oslo (RA).



# Kommunistinterneringen i 1941 – et traume i dansk politihistorie

---

HENRIK STEVNSBORG

Ethvert politi har sine traumer. Ethvert politi kan fremvise eksempler på voldsomme hændelser, der trækker lange spor. Et sådant eksempel fra den nyeste danske politihistorie er den 18. maj 1993. Her stødte politi og demonstranter sammen på Nørrebro i København efter EU-afstemningen om Maastricht-traktaten. 33 politifolk affyrede 113 skud. Og der blev råbt «skyd efter benene». Det tog år at reparere på politiets image. Et af midlerne var helt nye operationsplaner for håndtering af spontane uroligheder og for indsættelse af det, der i dag kaldes mobile, taktiske indsatsenheder. De første Hollænderbiler blev leveret til Københavns politi i november 1997.

Det største traume i nyere dansk politihistorie er dog ikke 18. maj, men politiets medvirken ved interneringen af kommunisterne under besættelsen.

## Operation Barbarossa

Danmark blev som bekendt besat den 9. april 1940 af Nazityskland. Regeringen kapitulerede under protest og indledte en samarbejdspolitik med besættelsesmagten. Samarbejdet betød, at tyskerne – stort set – respekterede dansk politi, dansk jurisdiktion og dansk ret frem til den 29. august 1943, hvor samarbejdspolitikken brød sammen. Baggrunden for bruddet var en bølge af uroligheder i de danske provinsbyer, uroligheder der kendes som Augustoprøret, og som fik tyskerne til bl.a. at forlange indført dødsstraf for sabotage. Dét ultimatum afviste regeringen – og ophørte så med at fungere.



Men samarbejdspolitikken frem til den 29. august 1943 betød, at politiet havde en lovlig valgt regering og lovligt valgte politikere at holde sig til, da politiet blev involveret i «Operation Barbarossa», dvs. Tysklands uvarslede angreb på Sovjetunionen natten mellem lørdag den 21. og søndag den 22. juni 1941.

Kl. 3.15 blev en række højtstående danske embedsmænd fra Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Rigspolitiet kaldt til det tyske gesandtskab i København. Alt var i oprør, og tyskerne teede sig – som det sarkastisk blev udtrykt af én af de tilstedeværende danske politichefer – som havde «stormuftien erklæret den hellige krig». Ved mødet blev embedsmændene orienteret om, hvad der forventedes af det besatte Danmark i anledning af, at der nu bestod krigstilstand mellem de tidligere allierede, Tyskland og Sovjetunionen.

Adskillige af opgaverne kunne løses uden videre, og uden at embedsmændene først behøvede spørge op i systemet. Det drejede sig især om foranstaltninger i forbindelse med risikoen for tysk-sovjetiske træfninger i de danske farvande. Politiets kystbevogtning blev sat i højeste alarmberedskab; der blev trukket en uigennemtrængelig ring omkring Sjælland, de sjællandske havne blev lukket, sejlads til Sverige og ind i Østersøen blev stoppet, Bornholm blev spærret for al trafik. Samtidig blev telefonerne afbrudt til de sovjetrussiske kontorer og bygninger overalt i Danmark, og rundt om lokaliteterne blev der dannet politikæde. Politiledelsen ventede kamp, og de udkommanderede politistyrker blev forsynet med både karabin, stålhelmet og gasudstyr.

### «Aus militärischen Gründen»

Hermed var den tyske ønskeseddel imidlertid ikke udtømt. «Aus militärischen Gründen», dvs. af frygt for, at sovjetiske statsborgere i Danmark skulle operere som en 5. kolonne i samarbejde med medlemmer af det danske kommunistparti, DKP, blev følgende seks specificerede grupper af personer straks krævet administrativt frihedsberøvet:

- Alle våbenføre mænd i Danmark med sovjetrussisk statsborgerskab
- Alle andre sovjetrussiske statsborgere, der kunne mistænkes for at ville udøve spionage eller sabotage
- Alle statsløse, der tidligere havde været russiske statsborgere, helt tilbage til zartiden, og som kunne mistænkes for at ville udøve spionage eller sabotage

- Alle tyske, udenlandske og statsløse kommunister i Danmark
- Alle ledende danske kommunister, herunder DKP's tre repræsentanter i Folketinget
- Alle danske kommunister, der kunne mistænkes for at ville udøve spionage eller sabotage.

Til indgrebet over for de ledende kommunister knyttede sig desuden et krav om, at de pågrebnes privatboliger skulle ransages med henblik på beslaglæggelse af belastende materiale. Tilsvarende skulle husundersøgelse finde sted hos DKP. Partikontorerne skulle lukkes og forsegles, partiets formue beslaglægges. Tysk politi skulle have adgang til at deltage i aktionerne.

Hér ville embedsmændene imidlertid ikke handle på egen hånd. Der var ingen hjemmel i dansk ret til sådanne indgreb. Beslutningen om dansk medvirken var derfor klart politisk, og den blev da også truffet af statsministeren, Thorvald Stauning, personligt. Over telefonen gav han i de tidlige morgentimer grønt lys for indsatsen, også over for de danske kommunister, og også over for de tre, ellers immune, medlemmer af folketinget for DKP. Den følgende dag, den 23. juni 1941, blev den samlede regering orienteret om Staunings beslutning og godkendte den. Og på et møde mellem de store, gamle politiske partier den 24. juni (Venstre, Konservative, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre) lød der heller ingen indvendinger. Alle var enige om, at statsministeren havde gjort det rigtige.

## 412 interneret

Den 22. juni 1941 anholdt dansk politi i samarbejde med tyske politiofficerer 59 russiske statsborgere og 8 tyske kommunister. Samtidig blev der under stort politiopbud gennemført 8 ransagningsforretninger på diverse DKP-lokaliteter. Hertil kom, at 168 formodede ledende danske kommunister blev anholdt, 58 i København, 110 i provinsen. Der var først og fremmest tale om diverse partifunktionærer: kontorledere, kasserere, rejsesekretærer, redaktører, journalister og bladforhandlere. De pågældende blev efter tysk ordre hensat i isolationscelle uden fremstilling for en dommer. Herudover blev 25 personer afhørt til politirapport og straks sat på fri fod. 26 andre blev forgæves eftersøgt.

Frem til den 22. august samme år blev der anholdt i alt 412 kommunister. Af disse blev de 295 taget i forvaring i Horserød-lejren i Nordsjælland, mens 117 blev løsladt. En række af de frigivne blev dog snart pågrebet på ny, og anholdelserne fortsatte. Ved en opgørelse pr. 12. november 1941 sad 91 af de først internerede endnu i forvaring, men i mellemtiden var yderligere 16 personer blevet forvaret. Og sådan blev det ved. Nye anholdelser, nye løsladelser og nye forvaringer forekom helt frem til den 29. august 1943, hvor samarbejdspolitikken, som sagt, fik ende.

Det er indiskutabelt en tragedie, at de kommunister, som sad forvarede i Horserød den 29. august 1943, ikke blev sat på fri fod, da tyskerne overtog bevogtningen af lejren. Det havde nemlig den konsekvens, at 150 danske kommunister blev overført til kz-lejren Stutthof, hvor 21 afgik ved døden. Det er lige så indiskutabelt, at kommunistinterneringen var et flagrant brud på Danmarks Riges Grundlov.

## Nødret og kommunistlov

Regeringen var da heller ikke i tvivl om, at den med kommunistinterneringen havde bevæget sig uden for grundloven; men den henholdt sig til nødretten. I den konkrete situation argumenteredes der med, at det var tvingende nødvendigt at ofre et mindre gode (nemlig kommunisternes grundlovssikrede rettigheder) for at bevare et større (nemlig samarbejdspolitikken). Danmark ville ikke risikere «norske tilstande» for kommunisternes skyld. På den anden side ville regeringen gerne have trukket kommunistinterneringen ud af nødrettens spidsfindige juridiske argumenter og fremsatte derfor forslag til en selvstændig antikommunistlov. Forslaget gav ikke anledning til nævneværdig debat i Rigsdagen, men blev vedtaget som lov nr. 349 af den 22. august 1941. Ifølge lovens § 1 skulle «Alle kommunistiske foreninger og sammenslutninger forbydes», og lovens § 2 om internering lød: «Personer, hvis adfærd har givet særlig grund til at antage, at de vil deltage i kommunistisk virksomhed eller agitation, kan efter justitsministerens bestemmelse eller med hans godkendelse tages i forvaring, når dette skønnes nødvendigt af hensyn til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter». Desuden indeholdt loven bestemmelser om, at de forvarede skulle

stilles for en dommer inden 24 timer, om at sagerne skulle samles i Københavns Byret, samt om at justitsministeren hvert kvartal skulle orientere et parlamentarisk kontroludvalg om interneringsudviklingen.

Med kommunistlovens vedtagelse var interneringen kommet ind på grundlovens sikre grund. I 1948 kunne Østre Landsret da også slå fast, at kommunistlovens bestemmelser om internering af de danske kommunister «ikke kan betegnes som stridende mod grundloven».

Dét ændrer imidlertid ikke på, at samarbejdspolitikken i almindelighed og kommunistinterneringen i særdeleshed gav dansk politi seriøse problemer efter 2. Verdenskrig. Så sent som i slutningen af 1960'erne kunne forfatteren, landsretssagfører Carl Madsen vinde almindeligt gehør for sine påstande om, at dansk politi havde været dybt nazificeret under besættelsen. I hans bog «Proces mod politiet» fra 1969 hedder det således, at det «blev åbenbart for folket, at politiet stank af national og folkelig uvederhæftighed». For Carl Madsen at se var det ikke blevet meget bedre efter krigen. I 1940'erne logrede dansk politi for Tyskland, i 1960'erne logrede det for USA. Han talte om politiets indsats ved de store Vietnam-demonstrationer som en «øvelse i gadekamp mod de medborgere, der ikke vil være tavse tilskuere til vort herrefolks beskidte krig i Vietnam. Som vil kæmpe mod den amerikanske imperialisme». Hans bøger kom i kæmpeoplæg.

Carl Madsen havde selv været interneret under krigen. Han var kommunist og tilhørte som sådan den yderste venstrefløj i dansk politik; men når han i 1960'erne kunne finde klangbund for sine voldsomme angreb på dansk politi, skal det ses i lyset af, at det ikke kun var den smalle, ortodokse venstrefløj, der dengang havde et billede af politiet som det voldsapparat, den herskende kapitalistklasse bruger til at holde arbejderklassen nede – for nu at bruge en tidstypisk formulering.

### «5 gange så mange»

Det har da heller aldrig været svært for kommunisterne at gøre det til en almindeligt udbredt antagelse, at dansk politi ved kommunistaktionen i 1941 gik langt videre end nødvendigt, og at politiet burde have indskrænket sig til at anholde lige præcis de 72 kommunister, hvis navne stod på de kartotekskort, tyskerne selv medbragte på Københavns Politigård. Det er blevet en nærmest fast vending, at politiet

tog «5 gange så mange», som tyskerne bad om, og der har fæstnet sig indtrykket af et emsigt dansk politi, som den 22. juni 1941 kunne levere besættelsesmagten langt flere kommunister, end den selv havde bedt om.

Men hvad bad tyskerne egentlig om? Svaret er: alle «ledende» samt alle «spionage- og sabotagemistænkte» danske kommunister. De 72 kartotekskort, som den tyske politiattaché Anton Fest udleverede til de danske politifolk, kunne med andre ord kun blive retningsgivende. Og i øvrigt var kortene fyldt med fejl. Der var ganske rigtigt 72 navnekort, men de vedrørte ved nærmere eftersyn kun 63 personer. Der var navne, der var stavet galt; adresser, der var helt misvisende; og sågar en enkelt person, som overhovedet ikke lod sig identificere. Hertil kom, at tyskerne også nævnte personer, hvis navne slet ikke stod på noget kort. Desuden viste det sig hurtigt, at materialet ikke kunne bruges i provinsen – skønt Københavns Politis sikkerhedstjeneste, Afdeling D, lige siden 1931 havde fungeret som landscentral for registreringen af såvel det yderste højre som det yderste venstre i dansk politik.

Uden for København måtte det derfor overlades til de enkelte politimestre selv at skønne over, hvor mange kommunister i politikredsen, der kunne henregnes til kategorierne «ledende» eller «spionage- og sabotagemistænkte». Det var ikke nogen let opgave, politimestrene her blev sat på. For på den ene side var de på det rene med, at tyskerne i forvejen kunne have kendskab til kommunister i politikredsen; ergo kunne de ikke bare ignorere ordren. På den anden side kunne de – som det skete for en af dem – havne i den helt uforudsete situation, at de udsendte betjente pludselig stod over for 24 personer på en sommerlejr for Sovjetunionens Venner. Alle 24 blev taget med på stationen, men dog hurtigt sat på fri fod igen. Der var nemlig, som det noget kynisk blev udtrykt i politisprog, ikke «ægte rødt».

Med registreringer af tvivlsom beskaffenhed og med en ukoordineret indsats, hvor 71 politimestre uden for København foretog hvert deres skøn, måtte kommunistinternerne uvægerligt få et præg af usikkerhed og tilfældighed; og enhver forestilling om, at der eksisterede en bestemt kvote på 72 personer – og når dén var opfyldt, så ville politiattachéen blæse aktionen af – kan med andre ord afvises som den rene myte.

Omvendt er det ikke ensbetydende med, at registreringens kvalitet og kvantitet er uinteressante emner. I efterkrigsårene rasede da også med jævne mellemrum såkaldte «kartoteksdebatte», både i pressen og på tinge. Ja, «sorte» kartoteker og

politiets politiske registreringer vedblev i virkeligheden at være et betændt emne helt op i slutningen af 1990'erne. Når politiske registreringer blev diskuteret, kom spørgsmålet om kommunistinterneringen uvægerligt også på dagsordenen. På dén måde trak interneringen lange spor i historien.

## Kartoteksdebatterne

I 1946 kom den første af disse kartoteksdebatter. Pressen skruede sig op, og i Folketinget debatterede man sågar helt at nedlægge politiets efterretningstjeneste. Tjenesten var, som det blev formuleret, «en gammel uheldig arv fra enevælden». Debatten i 1946 medførte, at justitsministeren den 31. maj 1947 udstak retningslinjer «vedrørende politiets særlige efterretningsvirksomhed». Heraf fremgik bl.a., at «registrering må ikke finde sted alene på grundlag af en persons lovlige politiske virksomhed». Streg under alene. Det er der faktisk i originalen – vel som en angivelse af, at det ikke så meget var ordet «lovlig», der krævede fortolkning, som ordet «alene».

Forbuddet blev imidlertid indskrænket allerede i 1948 på grund af den udenrigspolitiske situation. Efter Påskekrisen i 1948, hvor der var udbredt frygt for, at Danmark skulle blive søgt tvunget ind i Østblokken, lige som Tjekkoslavakiet nylig var blevet det, gav regeringen under hånden politiets efterretningstjeneste adgang til at registrere kommunister. «Alene» det, at de var kommunister, gjorde dem farlige. Besættelse eller ikke besættelse – trusselsvurderingen var den samme: Ganske som 7 år tidligere, i 1941, betragtedes kommunisterne som en potentiel 5. kolonne, det kunne blive nødvendigt at internere i tilfælde af krise og krig.

Selve registreringen var dog noget mere sofistikeret end i 1941. I 1959 var de registrerede kommunister således opdelt i tre grupper efter «præsumptiv farlighed». I gruppe I, de virkelig farlige, befandt sig 125 personer i København og på Frederiksberg; i gruppe II var der 271 personer, og i gruppe III 606 personer. På landsplan må man regne med, at omkring i alt ca. 2000 kommunister på daværende tidspunkt var registreret af politiets efterretningstjeneste, PET. Hertil kom kommunisterne blandt de 4.-5.000 personer, der stod registreret for deres politiske anskuelser og formodedes at udgøre en særlig sikkerhedsrisiko i krigstilfælde, fordi de var ansat på samfundsvigtige arbejdspladser inden for fx transport- og forsy-

ningssektoren, altså ansat på de såkaldte «nøglepunkter» eller «key points», som det hed i NATO-terminologi.

For perspektivets skyld kan nævnes, at MI 5 hos NATO-partneren England i 1950 havde optalt 1080 briter, 150 sovjetborgere og 2.800 fjendtligsindede udlændinge, som skulle interneres, «when the flag falls»; men at man netop i 1959 foretog en revision og skar antallet drastisk ned til blot 110 briter og 11 udlændinge.

## Wamberg-udvalg og regeringserklæring

Både i 1952, 1954 og 1964 kom det til nye kartoteksdebatter. I 1964 var det ikke bare den ekstreme venstrefløj, der vendte sig mod PET's registreringspraksis. Den vakte ubehag i vide kredse, og de fleste almindelige danskere var efterhånden tilbøjelige til at betragte kartotekerne som et overflødigt levn fra besættelsen. Man talte om, at hen ved 400.000 danskere stod registreret. Der blev afholdt folkemøder, nedsat komiteer og vedtaget resolutioner. 94 topnavne blandt danske forfattere indrykkede en annonce i dagbladene: «Vi betragter den fortsatte registrering af danske borgere på grundlag af udtalelser eller politisk tilhørsforhold som en trussel mod ytringsfriheden».

Kartoteksdebatten førte den 8. juni 1964 til nedsættelse af Wamberg-udvalget, der som et firepersoners, upolitisk kontrolorgan skulle (og stadig skal) føre kontrol med efterretningstjenesternes registreringer. Udvalget er opkaldt efter dets første formand, Vejle-amtmanden A. M. Wamberg. Udvalget viste sig på ingen måde tandløst. Bl.a. fik det allerede i 1965 stoppet registreringen af anmeldere og stillere til politiske partier.

Indskrænkninger i politiets politiske registreringer var et punkt, der stod højt på partiet Det Radikale Venstres retspolitiske program. Da VKR-regeringen blev dannet i 1968, stillede De radikale simpelthen krav om, at sagen fandt en løsning, før de ville inkludere sig med de borgerlige partier. På den baggrund udarbejdede den nye, konservative justitsminister, Knud Thestrup, udkast til den såkaldte regeringserklæring, som blev vedtaget den 30. september 1968. Den lød: «Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed».

I 1998 blev der i to tv-dokumentarer om PET under Den Kolde Krig sået tvivl om, hvorvidt politiet i tidens løb har efterlevet denne 1968-erklæring. I 1998 bøjede

regeringen sig da modstræbende for venstrefløjens krav om at få mistanken be- eller afkræftet i en uvildig PET-kommission. Kommissionen blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 og skulle, for så vidt angår perioden 1968-1989, vurdere, om PET's virksomhed «er udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af folketinget eller regeringen». Samtidig skulle kommissionen foretage en historisk undersøgelse af PET's virksomhed «på det politiske område» i tiden fra 2. Verdenskrig og frem til Murens Fald samt af «karakteren af de aktiviteter i politiske partier m.v., der i den nævnte periode var baggrunden for politiets efterretningsevne på dette område». Efter 10 års arbejde afgav kommissionen sin beretning i 16 bind i juni 2009. Det mest bemærkelsesværdige resultat er vel, at kommissionens undersøgelser «har sandsynliggjort, at Wamberg-udvalget i 20 tilfælde (mellem 1969 og 1978) er blevet fejlinformeret og forholdt sager, som det havde kompetence til at se». På den anden side finder kommissionen, at PET's registreringspraksis «i alt væsentligt har fulgt Justitsministeriets instrukser. PET har ikke handlet som 'en stat i staten', men har tjent den siddende regering, hvis ordrer er blevet efterlevet».

## Afslutning

I dag er forholdet det, at der findes et sæt detaljerede «Retningslinjer for Politets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv.» Af disse retningslinjer, som blev udstedt af Justitsministeriet den 7. december 2009, fremgår udtrykkeligt, at «hensynet til effektiviteten i efterretningstjenestens behandling af tilvejebragte oplysninger ... samtidig (skal) afvejes over for enkeltpersoners interesse i, at efterretningstjenestens behandling af oplysning ikke omfatter mere, end hvad der kræves til varetagelse af efterretningstjenestens opgaver».

Desuden har der siden 1998 siddet et «Udvalg vedrørende politiets og forsvarrets efterretningstjenester» (Wendler-Pedersen-udvalget), hvis opgave bl.a. er at fremsætte forslag til «klarere regler for efterretningstjenesternes registrering og opbevaring af oplysninger om personer og organisationer i Danmark». Udvalget har afventet PET-kommissionens beretning, og må nu antages at komme med sin betænkning inden for overskuelig fremtid.

I 1941 var verden en anden, og Danmark befandt sig i en helt særlig situation. Landet var besat, og det er svært at se, hvorledes kommunistinterneringen helt



kunne have været undgået. På det punkt havde statsminister Stauning sikkert ret, når han resigneret udtalte: «(Der) var intet andet at gøre, end at gøre det» – hvorved han gav politiet lov til at krænke kommunisternes frihedsrettigheder. Men uanset hvor kritisk situationen var for statens sikkerhed og dens forhold til fremmede magter, må man spørge, om det virkelig var nødvendigt at kaste nettet så bredt ud, som det blev. Hændelsesforløbet var utvivlsomt blevet et andet – og mindre traumatisk – hvis politiets politiske registre havde været dimensioneret, så de kun indeholdt de virkelig farlige kommunister og ikke alle mulige inferiøre bladforhandlere. Det havde også hjulpet, hvis oplysningerne i øvrigt havde været korrekte. Men der var ingen retningslinjer, der var ingen nøjagtighed, og der var ingen kvalitetskontrol fx fra et udenforstående Wamberg-udvalg.

I det hele taget gjorde man sig ikke mange menneskeretlige overvejelser i Danmark i 1941. Hverken i forbindelse med registreringen eller i forbindelse med interneringen af kommunisterne. Overvejelserne kom først i efterkrigsårene, i takt med kartoteksdebatterne og i takt med, at menneskerettighedstænkningen vandt frem generelt i lyset af erfaringerne fra krig og besættelse, og – for Danmarks vedkommende – ikke mindst erfaringerne fra netop kommunistinterneringen i 1941.

## Litteratur

- Andrew, Christopher (2009), *The Defence of the Realm. The Authorized History of MI 5*. Allen Lane.
- Den Parlamentariske Kommission (1950), VII. Justitsministeriet og retshåndhævelsen under besættelsen. *Aktstykker bd. 1*, Aktstykke nr. 46.
- Koch, Henning (1994), *Demokrati slå til! Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1932-1945*.
- PET-kommissionens beretning (2009), bind 2 (Johnny Laursen, *Politiets Efterretningstjeneste 1945-1968*) og bind 5 (Morten Heiberg, *Stay-behind og Firmaet*).
- Stevnsborg, Henrik (1992), *Politiet 1938-47. Bekæmpelsen af spionage, sabotage og nedbrydende virksomhed*. Gad.
- Stevnsborg, Henrik (2010), *Politi 1682-2007*. Samfundslitteratur.
- Stevnsborg, Henrik (under udgivelse), PET's historie. Tale ved PET's 60-års jubilæum den 14. januar 2011, *Politihistorisk Selskabs Årsskrift 2011*.



## Utestengt

Det er kveld. En ung mann står på fortauet i en bygate med mobilen i hånda. Han er blitt nektet adgang på et utested og har ringt politiet. En patruljebil kommer, og to uniformerte politifolk går ut av bilen og tar kontakt på en vennlig og inviterende måte. De får bekreftet at det er han som har ringt, og han gjentar grunnen for at han tilkalt dem: han er nektet adgang på grunn av hudfargen. Begrunnelsen dørvakten hadde gitt han, var imidlertid at han var upassende kledd. Han er tydelig irritert og sier han er «drittlei av å bli behandlet på den måten».

Politibetjentene går og snakker med dørvakten. De henvender seg rolig – gir nesten inntrykk av at hele saken kjeder dem – og sier de har fått en oppringning fra en som hevder han ikke slipper inn på grunn av hudfargen sin. Dørvakten avviser dette på en høflig måte, og sier stedet har dresskode, og at det er på grunn av antrekket han ikke har fått adgang. Politibetjentene gjør et halvhjertet forsøk på å argumentere for at mannen er alminnelig pent kledd – ikke «getto» eller «slitt dongeri», som dørvakten hevder. Dørvakten på sin side henviser til sjefens ønske om pent antrekk. Sjefen er imidlertid ikke til stede. Betjenten avslutter samtalen med å ta dørvakten i hånda til farvel.

Tilbake hos meldereren tar den ene politibetjenten mannen kameratslig på skulderen og forklarer at saker som dette er det vanskelig å komme noen vei med. Det er stedet som i bunn og grunn bestemmer hvem de vil ha på besøk... Dessuten, sier han innforstått, vil det sikkert være bedre for han å gå til et hyggelig sted hvor de ikke er så nøye med antrekket. Politibetjentene avslutter også denne samtalen med et håndtrykk, og på veg mot bilen snur de seg og sier at hvis han ønsker å anmelde stedet for å ha nekta han adgang på grunn av hudfargen, kan han komme innom stasjonen i morgen – sånn mellom ni og ti...

Mannen står tilbake og ser mer oppgitt og frustrert ut enn noen gang.

# Menneskerettighetene i det internasjonale politiarbeidet

**De siste decennier** har et betydelig antall polititjenestepersoner utført polititjeneste utenfor landets grenser, og i 2011 er godt over 100 norske polititjenestemenn og -kvinner i slik tjeneste fordelt over fire verdensdeler, fra Afghanistan i Asia, til Kosovo og Serbia i Europa, via Sudan, Darfur og Liberia i Afrika, til Haiti i Amerika. I tillegg er norske polititjenestepersoner avgitt til EU-organet Frontex, som kontrollerer Schengen-områdets yttergrenser. Dette bringer norsk politi i nærkontakt med forhold og tjenesteoppdrag hvor både overholdelse og beskyttelse av menneskerettigheter slik vi kjenner det fra hjemlige forhold, kan bli satt under press eller endog fremstå som umulig.

I førsteamanuensis Kjetil Mujezinovic Larsen sitt bidrag reises spørsmålet: «Er internasjonale menneskerettighetskonvensjoner rettslig bindende i internasjonale operasjoner?» Ikke minst i forhold til den konvensjon som øver størst innflytelse på norsk rett, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), befinner man seg her i et rettslig sett grumsete farvann. Kan konvensjonen gjelde for tjeneste utenfor Europa? Er Norge som konvensjonspart ansvarlig for handlinger som norske polititjenestepersoner foretar i tjeneste for FN? Må EMK i slik tjeneste nødvendigvis anvendes som en helhet, slik at den enten må gjelde fullt og helt med alle sine negative og positive forpliktelser, eller ikke i det hele tatt?

Det har vært en økende tendens til å inkludere en politikomponent i FNs fredsbevarende operasjoner. Marcella Favretto fra FNs Høykommissær for flyktninger (UNCHR) belyser i rapporten hvordan menneskerettigheter på ulike måter søkes integrert i politikomponentenes arbeid. Fra beskyttelse mot menneskerettsbrudd ved fysisk maktanvendelse, til overvåking av at menneskerettighetene overholdes av mottakerlandets myndigheter og etterforskning av mulige brudd, samt i form av veiledning, bistand i reformarbeid og opplæring av lokale tjenestepersoner.



# Er internasjonale menneskerettighetskonvensjoner rettslig bindende i internasjonale operasjoner?

KJETIL MUJEZINOVIĆ LARSEN

Dette innlegget tar sikte på å besvare et tilsynelatende enkelt spørsmål. Er Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser rettslig bindende for norske polititjenestemenn under deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner? Men spørsmålet er bare *tilsynelatende* enkelt. I realiteten er spørsmålet, i hvert fall fra en juridisk synsvinkel, ytterst sammensatt og kontroversielt, og det reiser mange delspørsmål som hver for seg ikke nødvendigvis kan gis noe sikkert svar, og som til sammen skaper en uoversiktlig rettslig situasjon. For å nevne noen problemer: Polititjenestemenn i internasjonale operasjoner opptrer utelukkende utenfor sitt eget territorium, og det oppstår da spørsmål om såkalt ekstraterritoriell anvendelse av konvensjonene, og om forholdet mellom den styrkebidragsytende statens forpliktelser og vertsstatens forpliktelser. Tjenestemennene representerer sin hjemstat, men de kan være stilt helt eller delvis til rådighet for en internasjonal organisasjon, noe som skaper et spørsmål om forholdet mellom statens og organisasjonens forpliktelser. Tjenestemennene opptrer i en kompleks ramme, hvor det kan pågå en væpnet konflikt, og hvor det i ethvert tilfelle vil være en vanskelig situasjon med svekket eller helt sammenbrutt lokal infrastruktur. Hvordan anvender man internasjonale menneskerettighetskonvensjoner i en slik krisesituasjon? Videre vil styrkene opptre med et FN-mandat, og mandatet kan tenkes å fravike konvensjonene. Spørsmålene er mange og vanskelige.

For å holde denne presentasjonen innenfor forsvarlige rammer er det nødvendig å foreta noen innledende avgrensninger.



Jeg kommer til å fokusere på internasjonale operasjoner med et FN-mandat. Som jeg vil komme tilbake til, så gjør nettopp FN-mandatet at spørsmålet om anvendelsen av internasjonale menneskerettskonvensjoner blir særlig vanskelig, men også at anvendelsen blir praktisk mulig. I operasjoner uten et uttrykkelig FN-mandat, som for eksempel den pågående EUPOL-operasjonen i Afghanistan, som er basert på en avtale mellom afghanske myndigheter og EU, så oppstår det gjerne litt andre spørsmål. Mye av det som vil bli sagt i det følgende, vil likevel gjelde generelt.

Jeg vil også ha fokus på mulige traktatforpliktelser, og ikke på mulige forpliktelser etter internasjonal sedvanerett. En beslektet avgrensning er at jeg bare ser på forpliktelser som kan utledes fra en styrkebidragsytende stat, og ikke forpliktelser som kan utledes fra FN, EU eller andre internasjonale organisasjoner.

Og så kommer jeg utelukkende til å vurdere rettslige forpliktelser, og ikke andre, ikke-rettslige, former for forpliktelser, slik som moralske eller politiske forpliktelser. En styrkebidragsytende stat, eksempelvis Norge, vil selvsagt ha full frihet til å erklære ensidig at den anser seg bundet av internasjonale menneskerettskonvensjoner ved deltakelse i internasjonale operasjoner, men det er først hvis det kan sies å eksistere en rettslig forpliktelse, at det eksempelvis kan komme på tale med ansvar for brudd på normene.

Som det vil fremgå, har spørsmålet om menneskerettighetskonvensjonenes bindende virkning i fredsoperasjoner vært særlig aktualisert for militære styrker, og i mindre grad for politistyrker. Dette kan gjøre at enkelte av konklusjonene i det følgende er enda mer usikre enn de ellers ville vært, men i det store og det hele vil den rettslige vurderingen være lik.

## Samfunnsmessig og rettslig kontekst

For å plassere temaet i en passende ramme er det nyttig å skissere enkelte rettslige og samfunnsmessige utviklingstrekk i de senere årene som på hver sin måte har bidratt til å aktualisere spørsmålet om anvendelse av menneskerettighetskonvensjoner i fredsoperasjoner. Slike utviklingstrekk finnes dels i folkeretten, dels innad i FN, og dels mer generelt i internasjonale relasjoner.

Det er her ikke anledning til å gå inn på alle relevante utviklingstrekk. Men jeg må nevne at FNs Generalsekretær i 1997 satte fokus på at FNs menneskerettighets-

program måtte styrkes, og at menneskerettighetsdimensjonen skulle integreres, eller i hvert fall vurderes, i enhver aktivitet FN utfører. Dette refereres gjerne til som «mainstreaming» av menneskerettigheter i FN-systemet.

Jeg må også nevne at det er en økt tendens til såkalt «delegert» fredsbevaring, hvor nasjonale eller regionale styrker utfører fredsoperasjoner med et FN-mandat. Denne økte regionale innsatsen i fredsoperasjoner fører muligens til en utvisking av grensene mellom FN og regionale aktører, og fører i hvert fall til at det reises spørsmål om anvendelsen av regionale menneskerettskonvensjoner.

Eller må jeg nevne at det i de senere tiårene har funnet sted en klar rekonseptualisering av begrepene «sikkerhet» og «fred» (dvs. begrepene har fått et endret innhold). Sikkerhetsbegrepet fokuserte tidligere nærmest utelukkende på individuell statlig, nasjonal sikkerhet, men har siden den kalde krigens slutt blitt omfortolket til dels å angå *kollektiv* nasjonal sikkerhet, og dels å omfatte også *menneskelig* sikkerhet, såkalt «human security». Fredsbegrepet har på sin side blitt omfortolket fra den tradisjonelle forståelsen om «fravær av krig» til å bli et mer positivt begrep, som krever oppfyllelse av visse krav til sosial rettferdighet og menneskerettigheter. Den «sikkerheten» eller «freden» som fredsoperasjoner settes inn for å sikre, er noe annet nå enn den var tidligere.

Det må også nevnes at det ser ut til å finne sted en utstrakt rettsliggjøring av internasjonale relasjoner, ved at en stadig større del av internasjonale relasjoner reguleres av rettslige regler, prosedyrer og tvisteløsningsmekanismer. I en menneskerettighetskontekst gir denne rettsliggjøringen seg utslag i en praksis om å formulere rettighetskrav som rettslige krav, og å forfølge menneskerettslige målsettinger gjennom rettslige mekanismer. Mens man tidligere utelukkende snakket om FN-personells menneskerettighets*funksjoner*, blir det stadig mer vanlig å spørre om menneskerettighets*forpliktelser*.

Det finner også sted en humanisering av folkeretten. Folkeretten har tradisjonelt omhandlet forholdet mellom stater, men individenes stilling gis stadig større plass. Av betydning her er at ett slikt utviklingstrekk er at menneskerettighetsnormer nå har en stadig større innflytelse på annen folkerett, enten direkte, ved at menneskerettighetsnormer tas inn i folkerettslige avtaler på andre områder, eller indirekte, ved at menneskerettigheter tas i betraktning ved utviklingen av andre normer. Begge disse dimensjonene gjør seg nå gjeldende i fredsoperasjoner.

Men viktigere enn alt dette er det sterkt økte omfanget av internasjonale fredsoperasjoner, med hensyn til både antall og funksjoner. Det er en kjent sak at slutten på den kalde krigen brakte med seg fornyet optimisme og økede ambisjoner for FNs rolle i verdenssamfunnet generelt sett, og for organisasjonens bidrag til internasjonal fred og sikkerhet i særdeleshet. Et resultat av dette har vært at internasjonale fredsoperasjoner har gjennomgått en betydelig utvikling siden 1990. Det sies gjerne at fredsoperasjoner har gjennomgått en trippel transformasjon: Dels har det skjedd en *kvantitativ* transformasjon, ved at fredsoperasjoner nå iverksettes i et langt større antall enn før. Dels har det skjedd en *kvalitativ* transformasjon, ved at fredsoperasjoner har blitt mer komplekse og sammensatte enn de var tidligere. Og endelig har det skjedd en *normativ* transformasjon, som følge av en økt overbevisning om at fredsoperasjoner ikke bare skal bidra til fred mellom stater, men også til fred innad i stater. Alle disse utviklingstrekkene er relevante for oss. Frem til 1989 var det bare tre FN-fredsoperasjoner som hadde en egen sivil politiskomponent, men deretter fant det sted en betydelig økning. Per i dag har 10 av 15 pågående fredsoperasjoner en egen SivPol-komponent, og ved utgangen av april deltok 14 669 polititjenestemenn i en FN-operasjon. SivPol-styrker har også blitt gitt stadig mer omfattende funksjoner, som bidrar til å aktualisere spørsmålet om menneskerettighetsforpliktelser.

Et annet sentralt utviklingstrekk gjelder det sterkere fokuset på beskyttelse av sivile og på beskyttelse av menneskerettigheter i fredsoperasjoner. Mens beskyttelse av sivile kan sies å ha vært et sentralt formål ved all internasjonal fredsinnnsats i FN-regi, var det faktisk først i 1999 at beskyttelse av sivile i væpnet konflikt ble inntatt som et uttrykkelig tema på Sikkerhetsrådets agenda. Og det var først etter dette at beskyttelse av sivile ble inntatt som en uttrykkelig del av FN-operasjoners mandat. Like tydelig har ikke utviklingen vært med hensyn til beskyttelse av menneskerettigheter i væpnet konflikt, men en tolkning av Sikkerhetsrådets praksis antyder at Sikkerhetsrådet fra rundt 1998 ble mer aktivt også her, blant annet ved å vise direkte til *rettslige* menneskerettighetsforpliktelser i sine resolusjoner.

Utviklingens skyggeside må imidlertid også nevnes, at det i de senere år har oppstått stadig flere situasjoner hvor FN-personell påstås å ha begått menneskerettighetsbrudd i operasjonsområdet. Anklager som fremmes, omhandler blant annet seksuelle overgrep, ulovlig bruk av makt, ulovlig fengsling, tortur, husokkupasjon,

brudd på forsamlingsfriheten, og så videre. Uansett hva slags påstått menneskerettsbrudd det er tale om, er det klart at den økte bevisstheten om at FN-personell også er potensielle overgripere, fører til sterkere fokus på hvilke rettslige normer som regulerer personellet's adferd.

Men hvorfor kan man ikke da, i lys av alle disse utviklingstrekkene, bare legge til grunn at konvensjonene gjelder? Svaret på det er todelt. For det første er konvensjonene bare rettslig bindende hvis dette fremgår av en tolkning av dem, og det er særlig to tolkningsproblemer som skaper tvil. Disse kommer jeg snart tilbake til. For det andre er det fortsatt meget kontroversielt hvilken vekt menneskerettighetsbeskyttelse skal gis i fredsoperasjoner. To dilemmaer bør særlig nevnes. På den ene siden kan det diskuteres om en fredsoperasjons primære formål er å sikre *fred* eller å beskytte menneskerettigheter. Det er en kjensgjerning at disse gode formålene ikke alltid trekker i samme retning. Hva gjelder hvis en søken etter en optimal menneskerettighetsbeskyttelse fører til en utsettelse av en fredsløsning? For å si det med en anonym kommentator som kritiserte fredsforhandlingene under krigen i det tidligere Jugoslavia: «What should one do if the quest for justice and retribution hampers the search for peace, thereby prolonging a war and increasing the number of deaths, the amount of destruction, and the extent of human suffering?» En hurtig oppnåelse av fred kan være det mest effektive middelet for å forbedre menneskerettighetssituasjonen, og det kan potensielt virke mot sin hensikt om man krever for mye av styrkenes beskyttelse av menneskerettigheter frem mot dette. På den andre siden kan det også diskuteres om styrkene primært skal bidra til *sikkerhet* eller til økt vern av menneskerettigheter. Særlig for militære styrker kan det med en viss tyngde hevdes at deres oppgave er å skape en sikker og stabil tilstand, hvor så andre aktører kan komme inn og bidra til sikring av menneskerettigheter. Men dette dilemmaet har også en annen dimensjon: Kan styrkene ha adgang til selv å *overtre* anerkjente menneskerettigheter dersom dette bidrar til en forbedret sikkerhetssituasjon? Et enkelt eksempel er utenomrettslig fengsling av personer som utgjør en sikkerhetstrussel. Tillatt eller ikke?

En konsekvens av disse dilemmaene er at det i fredsoperasjoner oppstår en tydelig konflikt som bare skal omtales kort, nemlig mellom operasjonell effektivitet og effektiv beskyttelse av menneskerettigheter. Det er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp at konvensjonsbestemmelser skal tolkes på en måte som

gjør rettighetene effektive og praktiske, men på den annen side blir det hevdet at å gi menneskerettskonvensjoner bindende virkning i fredsoperasjoner vil redusere en operasjons effektivitet, i betydningen å oppnå operasjonens målsettinger. Jeg mener at dette er en fiktiv bekymring, men den trekkes stadig frem i konkrete situasjoner.

Og til slutt har vi argumentet om at det er absurd eller urealistisk å forvente etterlevelse av internasjonale menneskerettskonvensjoner i en situasjon hvor fredsoperasjoner settes inn, fordi dette vil være en situasjon preget av sterkt sviktende infrastruktur, en svak lokal myndighet, et svakt eller ikke-eksisterende rettsapparat, og så videre. Man kan ikke øyeblikkelig forvente en optimal menneskerettsbeskyttelse i et samfunn preget av død og ødeleggelse, det kan ta måneder og år med hard innsats å etablere en sikkerhetssituasjon og en infrastruktur som tillater fokus på etterlevelse av menneskerettigheter.

Alt dette leder da frem til et fundamentalt spørsmål, som vil gå igjen i den videre presentasjonen, nemlig hvorvidt menneskerettigheter *passer* i en fredsoperasjonskontekst. Min påstand er at internasjonale konvensjoner inneholder så stor grad av fleksibilitet og så mange sikkerhetsventiler at de i prinsippet kan legges til grunn også i fredsoperasjoner, men jeg er klar over at dette er et kontroversielt standpunkt. For min andre påstand er at Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) feilaktig antar at konvensjonen *ikke* passer i en slik kontekst, og at Domstolen derfor oppstiller juridisk uholdbare argumenter for å komme til en konklusjon som den ellers ikke kunne nå.

## To grunnleggende rettslige argumenter mot at konvensjonene er bindende

Jeg nevnte at det særlig er to tolkningsproblemer som bidrar til å skape rettslig tvil om hvorvidt konvensjonene er bindende. Det første tolkningsproblemet handler om hvem som er internasjonalt ansvarlig for en handling som begås i en fredsoperasjon, altså hvem en handling skal tilskrives. For å etablere internasjonalt ansvar, herunder ansvar etter en menneskerettskonvensjon, kreves det etter alminnelige folkerettslige prinsipper at en handling må kunne tilskrives den enheten som søkes holdt ansvarlig, og at handlingen må representere et brudd på en internasjonal

forpliktelse som er bindende for denne enheten. For å gjøre det enklest mulig å følge den videre tankerekken, kan vi nå si at det er et spørsmål om hvorvidt en handling er å tilskrive FN eller en styrkebidragsytende stat, for eksempel Norge. Hvis en handling kan tilskrives staten, er første vilkår oppfylt for å etablere ansvar etter en konvensjon, men hvis handlingen tilskrives FN, kan konvensjonsansvar ikke oppnås. Et eventuelt menneskerettsansvar må i så fall utledes av et annet, og mer usikkert, rettslig grunnlag.

FNs folkerettskommisjon har i lengre tid arbeidet med en kodifisering av reglene om internasjonalt ansvar, for henholdsvis stater og internasjonale organisasjoner. Dette arbeidet har frembrakt klare regler om tilskrivning av ansvar, også med virkning for internasjonale fredsoperasjoner. For vårt formål er det tilstrekkelig å trekke frem to regler. For det første er det slik at handlinger som begås av en stats eller en internasjonal organisasjons *organer* skal tilskrives den aktuelle staten eller organisasjonen, uansett hvilken posisjon organet har. Politistyrker er i utgangspunktet et statlig organ, og som sådant skal polititjenestemenns handlinger tilskrives staten når det er tale om internasjonalt ansvar. Samtidig er det slik at en fredsoperasjon normalt gis status som et subsidiært organ for FN, og som sådant skal handlinger som begås under operasjonen, tilskrives FN. Disse reglene forenes ved at det også er oppstilt en regel om at når en stats organ stilles til disposisjon for en internasjonal organisasjon, skal organets handlinger tilskrives organisasjonen dersom denne utøver effektiv kontroll over handlingene. Altså, dersom norske polititjenestemenn er stilt til rådighet for FN for deltakelse i en internasjonal operasjon, skal tjenestemennenes handlinger tilskrives FN dersom FN utøver effektiv kontroll over handlingene. Dersom Norge utøver slik kontroll, skal handlingene tilskrives Norge. Fra FN's side er det imidlertid også en klar forutsetning at FN skal utøve eksklusiv og effektiv kontroll i fredsoperasjoner, og at en styrkebidragsytende stat ikke skal blande seg inn i kommandokjeden. For militære styrker er dette imidlertid en utopisk idealtilstand, siden nasjonale myndighet nesten alltid forbeholder seg en viss myndighet over styrker som stilles til rådighet for FN. Det kan ikke utelukkes at det også for politistyrker kan oppstå situasjoner hvor nasjonale myndigheter griper inn i kommandokjeden på en måte som tilsier at det ikke er FN som utøver effektiv kontroll over en bestemt handling. Ved slik nasjonal inngripen vil handlingen tilskrives staten.

For ansvar etter menneskerettskonvensjoner, og nå vil jeg i fortsettelsen primært ha fokus på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), har det utviklet seg egne regler hvor terskelen for å holde staten ansvarlig er betydelig lavere. Staten er for det første ansvarlig for handlinger begått av sine egne organer, eller for enheter som av andre grunner kontrolleres av staten. For det andre kan staten på visse vilkår holdes ansvarlig for handlinger som begås av private aktører, dersom staten ikke har gjort nok for å forhindre at en slik aktør begår overgrep mot andre private. Staten har en plikt til å *sikre* og til å *fremme* menneskerettigheter, ikke bare til å *respektere* menneskerettighetene. Denne plikten til å sikre og fremme menneskerettighetene sammenfattes gjerne som en *positiv* forpliktelse for staten, en plikt til å gjøre en aktiv innsats for å forhindre menneskerettighetsbrudd. Og for det tredje kan staten holdes ansvarlig for handlinger begått av internasjonale organisasjoner, dersom staten har overført myndighet til organisasjonen uten at organisasjonen tilbyr en tilsvarende beskyttelse av menneskerettigheter som det som gjelder for staten.

Når spørsmålet om ansvar etter EMK har kommet opp for EMD med hensyn til handlinger begått i fredsoperasjoner, har imidlertid Domstolen lagt til grunn en tredje fremgangsmåte for å avgjøre hvem en handling skal tilskrives, det vil si en fremgangsmåte som skiller seg både fra alminnelige folkerettslige regler og fra Domstolens egen fremgangsmåte i andre sakstyper. Den ledende avgjørelsen her ble avsagt i sakene *Behrami* og *Saramati* i 2007. Helt kort fortalt så angikk *Behrami*-saken handlinger og unnlatelser av UNMIK- og KFOR-styrker i Mitrovica i Kosovo i 2000. Under lek kom noen barn over et antall enheter udetonert klaseammunisjon, som ble brukt av NATO i kamphandlinger i 1999. Blant barna var Gadaf og Bekim Behrami. En bombe eksploderte mens de lekte, og drepte Gadaf, mens Bekim ble alvorlig skadet og permanent blind. Klagen til EMD var basert på EMK artikkel 2 om retten til liv, og det ble påstått at franske KFOR-styrker hadde unnlatt å markere eller uskadeliggjøre ueksplodert klaseammunisjon som de kjente til. *Saramati*-saken gjaldt en Kosovo-albaner som ble arrestert i april 2001 på mistanke om drapsforsøk og ulovlig besittelse av våpen. Han ble løslatt i juni, men arrestert på nytt i juli. KFORs kommandant (COMKFOR) utstedte deretter stadig nye ordrer om forlengelse av fengslingen, inntil han ble endelig dømt i januar 2002. *Saramati* baserte sin klage til EMD på EMK artikkel 5 om retten til frihet og sikker-

het, og artikkel 6 om en rettfærdig rettergang, siden han påstod at han var utsatt for utenomrettslig fengsling uten adgang til domstol. EMD måtte altså ta stilling til om slike handlinger og unnløtelser begått av KFOR- og UNMIK-styrker i Kosovo utgjorde brudd på styrkebidragsytende staters forpliktelser etter EMK. Domstolen konkluderte med at atferden måtte tilskrives FN og ikke den enkelte stat, og at Domstolen derfor manglet personell jurisdiksjon til å vurdere sakens substans. Domstolens argumentasjon var mer sammensatt enn jeg har anledning til å ta opp her, men dens hovedargument var at FNs Sikkerhetsråd, som hadde gitt mandat til operasjonen, utøvet såkalt «ultimate authority and control» over styrkene, og at dette var tilstrekkelig til at handlingene ble tilskrevet FN. Domstolen satte opp fem momenter som etter dens oppfatning var tilstrekkelig for å knytte handlingene til FN. En, at FN-pakten kapittel VII tillater Sikkerhetsrådet å delegerer en bestemt kompetanse til andre enheter; to, at den aktuelle kompetansen i Kosovo var en delegerbar kompetanse; tre, at delegasjonen var uttrykkelig i resolusjonen; fire, at resolusjonen tilstrekkelig klart definerte grenser for delegasjonen; og fem, at ledelsen av KFOR var forpliktet til å rapportere tilbake til Sikkerhetsrådet. Det Domstolen her gjorde, var å gi sin implisitte tilslutning til en ansvarsmodell som er utviklet i teorien, som baserer seg på at delegasjon av kompetanse ikke betyr delegasjon av ansvar. Problemet med modellen, som gjør at svært få forstår noe av den, er at den skiller klart mellom delegasjon og autorisasjon. Dersom Sikkerhetsrådet *delegerer* kompetanse, er FN ansvarlig, men hvis Sikkerhetsrådet *autoriserer* en bestemt handling, er FN ikke ansvarlig. EMD har fulgt opp dette, ved å si at Storbritannia var ansvarlig for britiske styrkers opptreden i Irak, siden FN bare hadde *autorisert* den multinasjonale styrken der. Problemet er bare at Rådet selv ikke skiller mellom disse kategoriene, og det er ingen enighet om hvilke kriterier som bestemmer avgrensningen. Det er mildt sagt uheldig at EMD knytter en vidtrekkende rettsvirkning til en grunnleggende ubestemmelig og abstrakt kategorisering. Responsen fra det internasjonale samfunnet har da også vært overveldende negativ, og FNs Folkerettskommisjon har tatt direkte avstand fra EMDs modell. I en kommentar til kommisjonen tok også Norge avstand fra modellen, og uttalte at det må være «effektiv kontroll»-modellen som avgjør tilskrivning av handlinger i internasjonale operasjoner. Andre stater har uttalt seg på samme måte. Og FN selv gikk særlig hardt ut, og sa at EMD har ignorert seks tiårs praksis, og at FN ikke kan holdes ansvarlig for



handlinger og unnlatelser begått av personer utenfor organisasjonens kommando og kontroll. Kritikken er så klar og kraftig at det er å håpe at EMD i løpet av noe tid velger å gå bort fra modellen. Uansett hva man måtte mene om modellen, er det uansett en kjensgjerning at EMD i *Behrami/Saramati* overhodet ikke gikk inn på to andre mekanismer som kan medføre ansvar for staten selv om FN (også) er ansvarlig, nemlig prinsippet om *dobbelt* tilskrivning av handlinger, det vil si at to eller flere enheter kan holdes samtidig ansvarlig, samt reglene om medlemsstaters ansvar for en organisasjons handlinger. Tiden tillater meg ikke nå å gå mer inn på disse, men jeg konkluderer i stedet raskt med at *Behrami/Saramati*-saken etter mitt syn er uheldig, rettslig uholdbar og ufullstendig, og at den ikke i seg selv kan sperre for at medlemsstater ved senere anledninger kan holdes ansvarlig for handlinger begått av deres personell under fredsoperasjoner. At avgjørelsen utgjør et vesentlig hinder for slikt ansvar, er en annen sak.

La meg så gå over til det andre tolkningsproblemet, nemlig spørsmålet om ekstraterritoriell virkning av menneskerettskonvensjoner. Dette har vært blant de menneskerettsjuridiske favoritttemnene i de senere årene, og reiser mange kompliserte spørsmål. Problemets kjerne er som følger: Menneskerettskonvensjoner krever at konvensjonspartene beskytter og sikrer konvensjonens rettigheter innenfor sin jurisdiksjon. I folkerettslig terminologi er jurisdiksjonsbegrepet i hovedsak knyttet til statens eget territorium, hvor staten utøver lovgivende, dømmende og utøvende myndighet. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter gjør dette helt klart, ved å si at statene har forpliktelser innenfor sin jurisdiksjon og sitt territorium. Til tross for at EMD ved en rekke anledninger har sagt at EMKs jurisdiksjonsbegrep samsvarer med det alminnelige folkerettslige jurisdiksjonsbegrepet, har rettspraksis vist at realiteten er en annen. Det er i dag ikke tvilsomt at staten på visse vilkår kan holdes ansvarlig for menneskerettsbrudd begått utenfor dens eget territorium, dersom staten utøver «authority or control» utenfor territoriet, uavhengig av om denne kontrollen er lovlig eller ulovlig. Med dette som utgangspunkt har for eksempel Tyrkia blitt holdt ansvarlig for handlinger på Nord-Kypros, i Iran og i Kenya, Storbritannia for handlinger i Irak, og Russland for handlinger i Moldova, for å nevne noe. Det er videre ikke tvilsomt at det er to hovedkategorier av slik ekstraterritoriell jurisdiksjon, nemlig at staten utøver «authority or control» over et territorium, for eksempel ved okkupasjon, eller over en person. For militære

styrker i fredsoperasjoner kan begge kategorier være aktuelle, men jeg antar at det særlig er jurisdiksjon over en *person* som vil være aktuelt for politistyrker, og jeg holder meg nå derfor til dette. Det er særlig to typetilfeller som fortjener omtale, nemlig de tilfellene hvor polititjenestemenn pågriper en person og holder ham eller henne i varetekt, og de tilfellene hvor polititjenestemenn bruker dødelig makt.

Det er ingen tvil om at en stat utøver jurisdiksjon over en person hvis man holder ham eller henne i varetekt med makt. Uansett om dette skjer i et fengsel, en politistasjon eller annen bevoktet institusjon, i en sporadisk brakke eller bare ved at polititjenestemenn holder vedkommende fysisk fast, så har polititjenestemennene en slik «authority or control» over personen at vilkårene for jurisdiksjonsutøvelse er oppfylt. Mye vanskeligere, i prinsippet, er spørsmålet om hvorvidt pågripelsen i seg selv er en utøvelse av jurisdiksjon, eller om det bare er alt som skjer deretter, som omfattes. Her har EMD aldri uttalt seg klart. I praksis har ikke dette tidsmomentet stor betydning, men det har betydning når man i stedet ser på bruk av dødelig makt. Poenget er at umiddelbar maktbruk uten at styrkene på forhånd har hatt en person under kontroll, synes å falle utenfor jurisdiksjonsbegrepet. Det er dette som gjør at det er tvilsomt om selve pågripelsen er utøvelse av jurisdiksjon, siden det er nettopp pågripelsehandlingen som *bringer* personen inn under styrkenes kontroll. Ved bruk av dødelig makt kan man si at dersom en person ikke på forhånd har vært under styrkenes kontroll, vil ikke et enkelt skudd eller annen dødelig maktbruk være utøvelse av jurisdiksjon. Akademisk og urealistisk poeng? Nei, dette er litt av kjernen i den kjente *Bankovi* -saken, som gjaldt NATO-staters bombing av TV-stasjonen i Beograd, hvor et antall sivile ble drept. Ett av argumentene EMD brukte for ikke å holde statene ansvarlige, var at NATOs kontroll over luftrommet over Beograd ikke tilfredsstilte kravene for kontroll over et territorium, og sivile som ble drept under bombingene, falt da ikke innenfor statenes jurisdiksjon. Det er dette som har fått en fremtredende akademiker til å formulere det så treffende som at «simply shooting suspects is apparently immune from scrutiny, so long as you are careful not to arrest them first». For hvis en person først er pågrepet, er han innenfor statens jurisdiksjon, og da vil det være et menneskerettsbrudd om dødelig makt brukes. Dette er et av områdene hvor EMDs syn, for å si det mildt, kanskje ikke fremstår som helt selvsagt. Her er det imidlertid nå en viss bevegelse i rettspraksis, og i en nyere sak har Tyrkia blitt holdt ansvarlig for at en soldat skjøt og skadet en

kvinne som befant seg på sydkypriotisk territorium, altså utenfor tyrkisk kontroll, selv om skuddet ble avfyrt fra tyrkisk-kypriotisk side, og selv om skuddet var rettet mot en annen. Det kan derfor ikke utelukkes at ekstraterritoriell bruk av dødelig makt vil utgjøre et menneskerettsbrudd selv om offeret ikke på forhånd var innenfor statens jurisdiksjon.

## Forhold som kan utelukke eller modifisere anvendelsen

For den videre fremstillingen vil det forutsettes at statsansvar etter menneskerettskonvensjonene ikke er utelukket på grunnlag av de gjennomgåtte reglene, det vil si at en handling kan tilskrives staten og at staten kan anses for å utøve jurisdiksjon. Det er da på tide å spørre om det finnes andre forhold som kan medføre en utelukkelse eller en modifikasjon av konvensjonene som helhet eller av konkrete bestemmelser. Jeg skal kort gå igjennom tre slike forhold. Andre forhold kunne også vært nevnt, typisk de problemene som oppstår som følge av at personell fra flere land opererer side om side mens de er bundet av ulike internasjonale forpliktelser. Dette er i stor grad et praktisk problem snarere enn et rettslig, og selv i praksis viser det seg at problemene ofte lar seg løse greit. Siden det her er nødvendig med en viss begrensning, begynner jeg derfor i stedet med spørsmålet om hvordan menneskerettskonvensjoner skal anvendes i en situasjon hvor internasjonal humanitærrett også er anvendelig, det vil si i en væpnet konflikt. Dette har også vært et juridisk akademisk yndlingsemne i de senere år. Internasjonal humanitærrett er, kort sagt, reglene om hvilke handlinger som er tillatt under en væpnet konflikt. For vårt nåværende formål er det tilstrekkelig å nevne at det finnes en rekke ulike teorier om hvordan en parallell anvendelse av de to regelsettene skal håndteres. For det første kan det hevdes at internasjonal humanitærrett er *lex specialis*, siden regelsettet er utviklet spesifikt for væpnede konflikter. Menneskerettighetene forblir i prinsippet anvendelig, men de må vike hvis humanitærretten gir motstridende regler. For det andre kan det hevdes at regelsettene i stedet utfyller og forsterker, og at for å finne en bestemt *regel* må man tolke og anvende bestemmelser fra begge regelsett. For det tredje kan det hevdes at man alltid skal anvende det regelsettet som tilbyr en mest fordelaktig beskyttelse av ofre, uansett om dette er menneskerettighetene eller humanitærretten. Og for det fjerde er det noen som hevder, etter

mitt syn nokså absurd og urealistisk, at humanitærretten har utspilt sin rolle, og at det også i væpnet konflikt er menneskerettighetene som gjelder – blant annet med den konsekvens at også stridende vil ha en «rett til liv» og bare kan berøves livet hvis vilkårene i EMK art. 2 er oppfylt. Det er nok komplementaritetalternativet som er rådende i dag, men jeg går ikke mer inn på dette. Grunnen til det er at jeg oppriktig talt er veldig usikker på hvilken relevans dette har for politistyrker i internasjonale operasjoner. For militære styrker er spørsmålet høyst relevant; hvis de blir innblandet i væpnet konflikt, må det vurderes i hvilken utstrekning det er menneskerettighetene eller humanitærretten som regulerer styrkenes handlinger. Men politistyrker vil ikke bli innblandet i væpnet konflikt på samme måte. Polititjenestemenn er ikke lovlig stridende, og heller ikke lovlige mål, og jeg kjenner ikke til at spørsmålet har vært drøftet med virkning for politistyrker. I herværende sammenheng nøyer jeg meg derfor med å nevne dilemmaet for helhetens skyld.

Det andre forholdet som kan modifisere anvendelsen av konvensjonene, er adgangen til derogasjon (dvs. å fravike reglene). Her er utgangspunktet at en stat kan derogere fra spesifiserte bestemmelser i konvensjonene dersom det foreligger en «krig eller annen offentlig nødtilstand som truer nasjonens liv», og det er denne koblingen til «nasjonens liv» som er problematisk her. Viser dette til den staten som søker å derogere, eller til den staten hvor nødtilstanden foreligger? Kan, hypotetisk sett, Norge derogere fra norske menneskerettighetsforpliktelser med virkning for våre styrker i Afghanistan, fordi det i Afghanistan foreligger en nødssituasjon? Norge som nasjon vil ikke være truet. Jeg er overbevist om at den riktige løsningen må være at det er situasjonen i operasjonsområdet som må være avgjørende, men jeg erkjenner at jeg ikke har støtte for dette i nåværende praksis fra EMD. EMD synes tvert imot å være avvisende til ekstraterritoriell derogasjon. Også her er imidlertid praksis nokså tynn, og løsningen er nok ikke klar. Det må imidlertid også erkjennes at det nok er usannsynlig at en styrkebidragsytende stat vil derogere fra statens menneskerettsforpliktelser med virkning for statens styrker i internasjonale fredsoperasjoner, på grunn av de politiske kostnadene dette innebærer. Dels betyr en derogasjon en implisitt anerkjennelse av at statens øvrige menneskerettsforpliktelser gjelder, og dels er det ikke heldig for den internasjonale oppfatningen av statens innsats om staten uttrykkelig ønsker å derogere fra menneskerettighetene. Foreløpig fremstår derfor dette som et akademisk spørsmål, selv om jeg for

egen del mener at det kunne løst mange av problemene med anvendelse av menneskerettskonvensjonene i fredsoperasjoner.

Noe mer tid er det nødvendig å bruke på det tredje forholdet, om folkerettslige normkonflikter. Hovedspørsmålet her er om en autorisasjon i en sikkerhetsrådsresolusjon kan gå foran en motstridende forpliktelse i en menneskerettskonvensjon. Det rettslige utgangspunktet her er artikkel 103 i FN-pakten, som sier at i tilfelle av konflikt mellom medlemsstatenes forpliktelser etter FN-pakten og deres forpliktelser etter enhver annen internasjonal avtale, skal forpliktelsene etter FN-pakten gå foran. Denne bestemmelsen reiser mange tolkningsproblemer, blant annet hva som ligger i begrepet «forpliktelser etter FN-pakten». Det er imidlertid nå stort sett universell enighet om at dette også omfatter forpliktelser i en sikkerhetsrådsresolusjon, så for vårt tilfelle er artikkel 103 aktuell. Et vanskeligere spørsmål er hva som ligger i at forpliktelser etter FN-pakten eller etter en sikkerhetsrådsresolusjon skal gå foran andre forpliktelser; betyr dette en full utelukkelse av den motstridende regelen, eller til og med av hele avtalen som inneholder den motstridende regelen, eller betyr det bare at den motstridende regelen fortsatt skal anvendes så langt som mulig, men at den må tolkes slik at motstriden faller bort? Og atter et spørsmål er om artikkel 103 på et eller annet grunnlag må sies å være uanvendelig når den motstridende forpliktelsen finnes i en menneskerettskonvensjon. Argumentet måtte i så fall være at det har formodningen mot seg at Sikkerhetsrådet skulle autorisere en handling som strider mot menneskerettigheter, eller at Rådets kompetanse – og dette er et sterkere juridisk argument – er innskrenket slik at en slik autorisasjon er *ultra vires* (dvs. ligger utenfor kompetansen) og dermed ugyldig. Dette knyttes i så fall til synspunktet om at menneskerettigheter har oppnådd status av såkalt *jus cogens*, det vil si folkerettslige regler av en slik fundamental betydning at de er bindende for alle stater, og at de ikke kan fravikes ved internasjonale avtaler. Det er enighet om at Rådet er bundet av *jus cogens*, og det er enighet om at *noen* menneskerettigheter, slik som forbudet mot tortur, utgjør *jus cogens*, men det er stor uenighet om hvilke menneskerettigheter som har slik status. Som jeg skal komme litt tilbake til, er det etter mitt syn helt urealistisk å si at *alle* menneskerettigheter har slik status.

Løsningen av mulig motstrid mellom forpliktelser i en sikkerhetsrådsresolusjon og forpliktelser i menneskerettskonvensjoner har i senere år vært behandlet i en

rekke internasjonale saker, og ulike internasjonale tribunaler har kommet med en rekke ulike løsninger.

Først har vi EMDs avgjørelse i *Behrami/Saramati*-saken. For enkelthets skyld kan vi si at den påståtte motstriden var at Sikkerhetsrådets autorisasjon av UNMIK- og KFOR-styrkene innebar kompetanse til å fengsle personer som utgjorde en sikkerhetstrussel, uten å følge menneskerettskonvensjoners krav til lovlig fengsling. EMD uttalte her blant annet at operasjoner autorisert etter FN-pakten kapittel VII er fundamentale for FNs beskyttelse av internasjonal fred og sikkerhet, og siden slike operasjoner er avhengige av støtte fra medlemsstater for å være effektive, så kan ikke EMK tolkes slik at medlemsstatenes handlinger i slike operasjoner skal utsettes for prøving av EMD så langt handlingene er dekket av resolusjonen. Dette ville, etter EMDs syn, være en uheldig innblanding i FNs funksjoner, og det ville legge betingelser på gjennomføringen av en resolusjon som ikke finnes i resolusjonen selv.

Dernest har vi FNs menneskerettskomite, som rett og slett har hoppet over hele problemet. I *Sayadi* og *Vinck*-saken fra 2008 gjaldt statenes forpliktelse etter en sikkerhetsrådsresolusjon til blant annet å fryse midlene til mistenkte terrorister, og til å innskrenke slike personers bevegelsesfrihet. Hovedproblemet er at hvis en person først omfattes av dette regimet, er det tilnærmet umulig å bli frikjent senere, fordi beslutningen ikke er gjenstand for noen rettslig overprøving, og fordi statene selv ikke kan beslutte å unnta personer som først har blitt omfattet (av FN-liste). Menneskerettskomiteen nevnte overhodet ikke artikkel 103 i sin uttalelse, men anvendte rett og slett FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter uinnskrenket.

For det tredje har vi *Kadi*-saken, som har gått for EUs domstoler. Denne saken gjaldt også den nasjonale gjennomføringen av samme forpliktelse som i *Sayadi/Vinck*-saken. EUs førsteinstansdomstol inntok i 2005 en nokså konservativ holdning, og la til grunn at den bare kunne vurdere om sikkerhetsrådsresolusjonen hadde grepet inn i *jus cogens*.

EU-domstolen, derimot, var langt mer aktiv i sin dom i 2008. Den var nøye med å påpeke at den ikke prøvde lovligheten av en sikkerhetsrådsresolusjon, men den påberopte seg full kompetanse til å prøve om medlemsstatenes gjennomføring av resolusjonen samsvarte med menneskerettighetene, og dette var ikke avgrenset til å gjelde *jus cogens*.

Endelig har vi britisk House of Lords. *Al-Jedda*-saken fra 2007 gjaldt britiske styrkers fengsling av en irakisk borger i Irak, og spørsmålet var om Sikkerhetsrådets autorisasjon av styrkenes nærvær i Irak innebar kompetanse til å fengsle personer uten å følge prosedyrene i EMK artikkel 5 eller i den britiske Human Rights Act. En av dommerne, baronesse Hale, ga en uttalelse som fikk en viss tilslutning fra de øvrige dommerne: «The right is qualified but not displaced. This is an important distinction. We can go no further than the UN has implicitly required us to go in restoring peace and security to a troubled land. The right is qualified only to the extent required or authorised by the resolution. What remains of it thereafter must be observed.»

Hva som gjelder, er høyst uklart, og vil avhenge dels av hvilket tribunal som vurderer spørsmålet, hvilken autorisasjon som er gitt av Sikkerhetsrådet, og hvilken menneskerett som påstås krenket. Selv har jeg stor sans for House of Lords synspunkt om «qualified, but not displaced», som etter mitt syn er best egnet som en generell regel. På dette grunnlaget vil altså internasjonale styrker, herunder politistyrker, ha kompetanse til å fravike bestemmelser i internasjonale menneskerettskonvensjoner, så lenge dette er nødvendig for å gjennomføre Sikkerhetsrådets autorisasjon, og så lenge man ikke krenker *jus cogens*.

Rådet vil imidlertid formodentlig aldri si uttrykkelig at det autoriserer en handling i strid med statenes menneskerettsforpliktelser. I praksis er problemet hva som gjelder når FNs Sikkerhetsråd autoriserer bruk av «all necessary means» for å oppnå et mål.

## Anvendelsen av konkrete menneskerettslige normer

For å belyse betydningen av en slik autorisasjon er det hensiktsmessig å bli noe mer konkret, ved å se på hvordan konkrete menneskerettslige normer kan eller skal anvendes i internasjonale fredsoperasjoner i lys av de konklusjonene jeg har trukket hittil. Jeg skal se på tre ulike normer, nemlig retten til liv, forbudet mot tortur, og retten til frihet og sikkerhet, særlig forbudet mot vilkårlig fengsling.

La oss begynne med retten til liv. EMK artikkel 2 fastslår at «ingen må med hensikt bli berøvet livet», likevel slik at berøvelse av liv er konvensjonsmessig når det «er en følge av en bruk av makt som ikke går lenger enn absolutt nødvendig»

for å «forsvare en person mot ulovlig vold», for å «foreta en lovlig pågripelse eller for å hindre en person som holdes i lovlig forvaring, i å flykte», eller for å «slå ned opptøyer eller opprør på lovlig måte». Vi kan for vårt nåværende formål forbigå spørsmålet om hvordan man skal foreta en lovlig pågripelse ved å bruke dødelig makt, og vi kan også forbigå den adgangen artikkel 2 faktisk gir for å bruke dødelig makt for å slå ned opptøyer. I praksis er det usannsynlig at dette vil bli aktuelt i fredsoperasjoner. Hvis man unntar militære styrkers handlinger under deltakelse i rene kamphandlinger, er det i fredsoperasjoner, og særlig for politistyrker, særlig to situasjoner hvor bruk av dødelig makt kommer opp. Det ene er selvforsvarshandlinger. Så lenge en handling er «absolutt nødvendig» for å forsvare seg selv eller noen annen mot ulovlig vold, så er handlingen konvensjonsmessig. I nødvendighetskravet ligger også et proporsjonalitetskrav, men dette er ikke veldig ulikt hva som følger av nasjonal rett. Det andre er i realiteten et utvidet selvforsvarsbegrep, ved at det i fredsoperasjoner åpnes for bruk av dødelig makt «in defence of the mission», altså når det er nødvendig for å beskytte operasjonens evne til gjennomføring. Dette kan for eksempel gjelde beskyttelse av operasjonsessensielt materiell, eller av styrkenes rett til fri bevegelse. Dette er vanskeligere å forene med ordlyden i EMK artikkel 2, og med mindre en resolusjon må tolkes slik at artikkel 2 kan fravikes, typisk ved at det er gitt autorisasjon til bruk av «all necessary means», vil bruk av dødelig makt «in defence of the mission» i utgangspunktet være avskåret. Et annet spørsmål i den forbindelse er hvor langt Rådet *kan* gå i å fravike artikkel 2, altså hvor langt retten til liv er å anse som *jus cogens*. Mitt syn, som jeg dessverre ikke har tid til å begrunne her, er at det bare er mer alvorlige former for overtredelser av retten til liv som rammes av *jus cogens*, slik som folkemord, massehenrettelser, eller utenomrettslige henrettelser. Særlig viktig er det at vilkårene i EMK artikkel 2 om at maktbruk må skje for ett av tre opplistede formål, åpenbart ikke omfattes av *jus cogens*. Bruk av dødelig makt «in defence of the mission» rammes derfor ikke av *jus cogens*, og vil være tillatt hvis autorisasjonen åpner for det. For helhetens skyld må det imidlertid også nevnes at konvensjonen stiller krav til planlegging og gjennomføring av en operasjon, slik at til og med en ellers lovlig selvforsvarshandling vil være i strid med konvensjonen hvis situasjonen hvor handlingen utføres, har oppstått som følge av sviktende planlegging eller gjennomføring av en operasjon. Så langt, alt vel – formodentlig vil ingen mene at det er verken absurd



eller urealistisk å kreve at polititjenestemenn unnlater å bruke dødelig makt på en vilkårlig måte. Dette er pliktens negative side, plikten til å unnlate å ta liv. Vanskeligere er spørsmålet om såkalte *positive* forpliktelser, altså plikten til gjennom aktiv opptreden å sikre eller fremme menneskerettigheter. I en nasjonal kontekst har myndighetene plikt til å ta aktive skritt for å sikre borgernes rett til liv, gjennom lovgivning, forebygging, etterforskning, domstolsprøving, og så videre. Her kan man begynne å snakke om mangel på realisme hvis man forventer at internasjonalt personell skal overholde slike forpliktelser, siden begrensede ressurser, begrenset personell og begrenset myndighet gjør det umulig å kreve det samme av styrkene som man krever av nasjonale myndigheter i en ordinær kontekst. Man får imidlertid hjelp fra EMDs praksis, som oppstiller klare grenser for de positive forpliktelsene. Man skal sikre og fremme retten til liv så langt dette ikke innebærer umulige eller uforholdsmessige byrder, så langt det kan gjøres med midler som er rimelige og innenfor grensene av myndighetenes kompetanse, og så videre. Alminnelig lære etter EMK er ganske enkelt at de positive forpliktelsene ikke er ubegrensede, men at de tilpasses de konkrete forholdene. Og hvis dette gjøres i fredsoperasjoner også, slik at styrkene har positive forpliktelser bare så langt det er rimelig å forvente av dem at de foretar et bestemt tiltak, så vil jo plikten per definisjon ikke være urealistisk – for hvis den er urealistisk, faller den utenfor vilkåret om rimelige midler. Her kommer det også inn som et moment at moderne fredsoperasjoner gjerne gis i mandat å foreta aktive tiltak for å beskytte sivile, som jo nettopp er en positiv forpliktelse. Og hvis dette er mandatet, må man vel i rimelighetens navn kunne si at terskelen i hvert fall heves for når man kan si at det er urealistisk eller absurd å kreve positive tiltak fra styrkene.

Liknende betraktninger gjør seg gjeldende for de andre konkrete normene jeg skal nevne, så jeg går forttere igjennom disse. Forbudet mot tortur er dessverre ikke bare av akademisk interesse, og har i de senere årene blitt overtrådt i enkelte internasjonale operasjoner. At tortur ikke er tillatt, er åpenbart, og det er ikke nødvendig å bruke tid og krefter på å avgjøre om et slikt forbud kan utledes av det ene eller av det andre rettsgrunnlaget. Det er også vidt anerkjent at forbudet mot tortur omfattes av *jus cogens*, og at forbudet derfor ikke kan fravikes av en sikkerhetsråds-resolusjon. Det som er mer tvilsomt, er hvor langt *jus cogens* egentlig rekker. EMK artikkel 3 forbyr både tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling og

straff, og det er ikke like sikkert at *jus cogens* omfatter mer enn forbudet mot ren tortur. Jeg mener ikke med dette å åpne døren for at internasjonale styrker kan utsette noen for umenneskelig behandling, men det er en kjensgjerning at artikkel 3 er tolket veldig vidt. Eksempelvis er utstrakt bruk av isolat for fanger i strid med artikkel 3, fengsling under forhold som ikke tar hensyn til den innsattes helse, er i strid, og EMD har til og med sagt at ødeleggelse av privat eiendom er i strid med artikkel 3 hvis det påfører eieren særlige lidelser, og alt dette rammes neppe av *jus cogens*. At det er meget vanskelig å tolke en autorisasjon dithen at umenneskelig eller nedverdiggende behandling er tillatt, er en annen sak. Uansett vil det neppe være absurd eller urealistisk å kreve at internasjonale styrker forholder seg på en måte som gjør at disse negative forpliktelsene ikke overtres. Når det gjelder positive forpliktelser, nøyer jeg meg med å vise til det som ble sagt om retten til liv. Myndighetene har positive forpliktelser til å forhindre tortur, men bare så langt det er rimelig å forvente det.

Avslutningsvis skal jeg nevne retten til frihet og sikkerhet. EMK artikkel 5 forbyr vilkårlig frihetsberøvelse, ved at ingen må bli berøvet sin frihet med mindre ett av seks opplistede formål er oppfylt, og bare så langt det er i samsvar med en framgangsmåte foreskrevet ved lov. Det stilles i tillegg krav om at den fengslede må fremstilles hurtig for en dommer, og at fengslingen må være gjenstand for rettslig prøving. Jeg går ikke nå inn på de lovlige formålene, men det er grunn til å nevne at konvensjonen ikke åpner for fengsling av personer som antas å utgjøre en sikkerhetstrussel, og fengsling av slike personer er ett av temaene som særlig har gitt opphav til spørsmål om konvensjonsmessigheten av handlinger under fredsoperasjoner. Mitt syn er at forbudet mot vilkårlig fengsling til en viss grad omfattes av *jus cogens*, i den forstand at særlig langvarig fengsling vil stride mot *jus cogens*, men de seks opplistede formålene er *ikke* *jus cogens*. Dette kan begrunnes allerede ved at FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter bare forbyr vilkårlig fengsling uten å oppstille en liknende liste. Særlig i operasjoner som åpner for «all necessary means», mener jeg det er helt uproblematisk å innfortolke en rett til fengsling av personer som utgjør en sikkerhetsrisiko, det vil si at man kan se bort fra de seks lovlige formålene. Det er vilkårlighet som er forbudt. Jeg mener man videre kan se bort fra kravet om at fengslingen må følge en framgangsmåte foreskrevet ved lov, og heller innfortolke at fengslingen må ha et rettslig grunnlag i operasjons-

spesifikke regler som utledes direkte og uavbrutt fra sikkerhetsrådsresolusjonen. Og endelig mener jeg at man trygt kan se bort fra konvensjonens firedagersregel for fremstilling for en dommer, som i stedet kan erstattes med en forpliktelse til at fengslingen så snart som praktisk mulig skal vurderes av en tilstrekkelig uavhengig og kompetent myndighetsperson. En sikkerhetsrådsresolusjon kan etter mitt syn nokså lett tolkes slik at store deler av EMK artikkel 5 kan fravikes, det er forbudet mot vilkårlig fengsling som står igjen som den uinnskrenkelige kjernen. Når det gjelder positive forpliktelser etter artikkel 5, er disse lite utviklet. Først i de senere år har EMD oppstilt visse krav om at myndighetene må foreta aktive tiltak for å sikre retten, men fortsatt bare slik at det som kreves, er at det tas rimelige skritt. Fortsatt er jeg litt ute av stand til å se hva ved dette som er urealistisk.

Sammenfatningsvis mener jeg at argumentet om at det er absurd eller urealistisk å anvende menneskerettskonvensjoner i fredsoperasjoner, kan besvares på to måter. For det første, og dette er ett av mine hovedargumenter, så er argumentet klart knyttet til skillet mellom positive og negative forpliktelser. Jeg tror få vil mene at det er absurd å kreve at styrkene ikke skal ta liv vilkårlig, at de ikke skal torturere, eller at de ikke kan fengsle personer helt vilkårlig. Det urealistiske er å kreve at styrkene skal oppfylle alle de positive forpliktelsene staten har i en freds-situasjon, til å sikre og fremme menneskerettighetene. EMD har imidlertid gått langt i å si at det ene ikke kan skilles fra det andre, og at forpliktelsene er udelelige. Og for det andre er jeg ikke overbevist om at det er verken absurd eller urealistisk å si at også de positive forpliktelsene er bindende, og dette har to grunner. Dels har EMD oppstilt en rekke begrensninger om rimelige tiltak, som i en fredsoperasjons-kontekst vil si at forpliktelsene kan tilpasses operasjonens karakter. Og dels mener jeg at FN-pakten artikkel 103 må komme inn for å modifisere konvensjonsforplik-telsene, slik at absurde og urealistiske forpliktelser – som presumptivt heller ikke vil ha karakter av *jus cogens* – unngås.

## Noen avsluttende betraktninger

Det er på tide å konkludere. I min Ph.D.-avhandling om temaet er en av hovedkonklusjonene at det ikke er noe i menneskerettskonvensjonene selv som tilsier at de ikke kan anvendes i fredsoperasjoner. Hindringer for slik anvendelse er oppstilt av EMD, og kan derfor oppheves av EMD. Jeg mener EMD har inntatt et uheldig

standpunkt i *Behrami/Saramati*-saken, og at EMD i realiteten har sett det som nødvendig å komme til en bestemt løsning, og at den har lagt til grunn en rettslig uholdbar konstruksjon for å komme dit. Jeg mener EMD har vært for bundet av sin tidligere praksis om at konvensjonen utgjør et udelelig hele. Jeg mener EMD med en slik tilnærming skaper et kunstig valg mellom at enten *hele* konvensjonen skal anvendes eller at *ingenting* skal anvendes, mens jeg mener at den beste løsningen, som konvensjonen selv tillater, er at *noe* av konvensjonen skal anvendes. Man må ta hensyn til at fredsoperasjoner iverksettes under kompliserte faktiske forhold, hvor konvensjonens bestemmelser må tilpasses og lempes, men dette betyr ikke i seg selv at ingenting av konvensjonen kan være bindende. Jeg nekter derfor å akseptere *Behrami/Saramati*-saken som EMDs endelige svar, og jeg tror vi i tiden som kommer, vil få se saker hvor EMD ser seg nødt til å foreta stadige skritt bort fra denne avgjørelsen.

|



# Integration of Human Rights into the Work of UN Police Components of UN Peace Operations

---

MARCELLA FAVRETTO

Over the past ten years, as Security Council mandates increasingly focused on human rights protection, the rule of law and security sector reform, the role and function of UN Police – the fastest growing component within UN peace operations – has radically changed. UN Police now take on a growing number of complex tasks, such as:

1. interim policing and law enforcement;
2. operational support, including protecting UN facilities and personnel, protecting civilians under imminent threat of physical violence and managing public order;
3. mentoring, advising and training,
4. reforming, restructuring and (re)building police services (including legislation, systems, procedures, codes, values, management, training, logistics and communications).

Parallel to this significant expansion of UN Police functions, UN doctrine has firmly placed human rights at the core of UN multidimensional peacekeeping. While international human rights law is an integral part of the normative framework for UN peace operations, the Secretary-General's 2005 Decision on Human Rights in Integrated Missions further underlined that all personnel – whether military, police or

civilian – have the responsibility to protect and promote human rights through their mandated tasks. The 2008 UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (capstone doctrine) reiterates the responsibility of each peacekeeper to uphold and advance human rights.

### UN Police contribution to monitoring and investigating human rights violations

UN Police contribute to monitoring and investigating human rights violations in many ways, most commonly by sharing relevant human rights information with the human rights component. Especially when UN Police officers are deployed to locations where there is no human rights presence, it is crucial that they report allegations of human rights violations in their preliminary information to conduct investigations and follow up cases.

Regular joint monitoring visits by UN Police and human rights officers – especially to police detention cells – are common in six UN peace operations. These visits help to identify trends and patterns of violations, as well as to devise common strategies to address them.

Additionally, joint investigations by UN Police and human rights officers into alleged human rights violations by the national police are conducted regularly in at least five UN peace operations, either on an ad hoc basis or within an existing permanent structure (for example, the secondment and co-location of UN Police officers to human rights components).

### UN Police contribution to human rights advocacy through their advisory and mentoring functions

UN Police mentoring and advisory functions provide excellent opportunities for raising human rights with local counterparts. UN Police officers are well positioned to influence local police services, in view of their shared professional culture. It must be highlighted the tension between the advantage co-location can bring because of presence and proximity and the development of a sense of loyalty towards the local police, which defeats the prospects of advocacy. However, under certain cir-

cumstances mentoring and advising can be particularly effective in situations of co-location of UN Police with local police officials.

While joint or coordinated advocacy for human rights involving UN Police has taken place in six UN peace operations where UN Police does not have an executive mandate, some UN Police personnel resist taking on a direct advocacy role.

## Human rights and police reform and restructuring

Over the years, UN Police functions have become more complex and included assisting in reforming, restructuring and rebuilding police services emerging from conflict. Tasks which are nowadays typically part of police reform, such as census, identification, certification and vetting, advising on internal complaints mechanisms, legislation, procedures and codes, are critical to building a credible, sustainable and human rights-compliant police and require human rights considerations to be factored in at an early stage.

However, the contribution that human rights work could make to police reform is seldom recognized and human rights components usually struggle to assert their role. Human rights assessments are rarely used to devise police reform processes and cooperation between UNPOL and human rights components is limited to occasional consultations.

## Delivering effective human rights training to local police services

Virtually all police components in ongoing UN peace operations are helping to build the capacity of national police services, essentially through training. While in post-conflict settings it is critical to re-establish national police capacity to maintain safety and security, ensuring that those same services uphold human rights and gain the trust and confidence of all sectors of the population is equally critical.

Human rights training of police services in peace operations is probably one of the areas most in need of an urgent and thorough review. Training is often delivered in isolation from a comprehensive capacity-building and police reform strategy. In most cases, human rights issues are confined to separate modules and do not sufficiently cut across the whole training curriculum. If carried out at all, monitoring and evaluation of training activities does not include human rights indicators,



and the impact of the training on police conduct is not assessed. The human rights record of the police officers receiving the training is not taken into account in the selection process.

The role of FPU in protecting human rights, including by using force in compliance with international human rights law and international humanitarian law

Whether through operational support to the host country's police services or through an executive mandate, protection tasks have become a key feature of UN Police mandates. Compared to the initial years of FPU deployments, during which these units were used for a wide range of tasks, including close protection of VIPs, the revised DPKO policy on FPU in UN Peace Operations (2010) has further clarified functions and priorities and refers to responsibilities in the protection of civilians under imminent threat of physical violence.

FPU may be called to intervene in a wide range of situations, from violent demonstrations in electoral contexts to armed targeting of IDP camps. Incidents such as the one at Kass camp in Darfur in February 2010, when some 400 Arab militiamen raped, pillaged and injured IDPs after surrounding six camps to demand the arrest of an IDP accused of killing a policeman from their tribe, are a good illustration of the challenging environment in which FPU often operate.

Progress has recently been made in creating smaller deployable units, improving their standards of readiness, clarifying command chains, and strengthening tactical and general training to maintain the required skills. Cooperation between human rights components and FPU on threat assessments, sharing human rights-related information and deciding how to manage public order (e.g. by advising on deployments and protection responses), including in electoral contexts, has started taking place in three peace operations, but its full potential is far from being reached.

The revised FPU policy reiterates that any use of force must comply with international human rights law. UN Police personnel's compliance with international human rights and humanitarian law is not only an obligation, but the foundation of their credibility and legitimacy. The best way for peacekeepers to promote and protect human rights is by providing a positive role model for the host country's police

and upholding them during operations. Effective internal reporting mechanisms are critical to ensuring accountability.

## Mechanisms to facilitate cooperation between human rights and UN Police components

The strong complementarities between human rights and UN Police components and the importance of ensuring a solid partnership have led to the development of a wide range of coordination mechanisms. In two peace operations, UNPOL officers were seconded to human rights components with an immediate positive effect on information-sharing.

While the secondment of UN Police officers to human rights components has proved to be a good practice, the creation of a human rights unit within UN-police has led to duplication and inconsistencies and confused external partners. The creation of this parallel human rights capacity – without specific training or human rights expertise and using a different methodology to gather and verify information – led to duplication of work, discordant human rights analysis of the structural problems affecting local police services, contradicting reports on the human rights situation, and confusion within the mission and among local actors (communities, civil society, authorities, etc.) about these duplicative roles.

In two peace operations, procedures have been developed to clarify the roles and responsibilities in following up cases of human rights violations committed by police. In Chad, where the building-up of local police (DIS) to protect IDP camps is a key feature of the mandate, a mechanism of a shared drive was devised to enable UN Police, the human rights and the justice components to follow up on cases of human rights violations involving the DIS.

More frequent interactions may occur in the Sectors at working level, but they mostly rely on personal contacts. Any exchange of information on allegations of human rights violations or programmes and activities is mostly ad hoc. In many instances, information is channelled up to the hierarchy, shared at senior management meetings in the capital and sent back to the field, instead of being shared at field level in a timely fashion. There is no procedure requiring the two components to exchange their daily reports or other relevant documents, including letters to the host country authorities, notes on meetings with police, code cables or internal reports.

## Human rights training for UN Police and FPU

For UNPOL personnel to effectively integrate human rights into their work, they should be sufficiently informed and trained prior to their deployment about what is expected of them to promote and protect human rights, the role of human rights components, the added value of partnerships and their obligations to uphold human rights (including e.g. during crowd control).

OHCHR has established a working relationship with the DPKO Integrated Training Service (ITS) and has produced numerous materials over the years to train UNPOL on human rights issues relevant to their peacekeeping functions. Recently, it has contributed to developing core pre-deployment training materials for military, police and civilian personnel (e.g. on human rights protection in UN peacekeeping operations and international law applicable to peacekeeping operations) as well as specialized training materials for UN Police (e.g. human rights standards in arrest and detention, and human rights and the use of force). DPKO, whose role is essentially limited to providing guidance, standards and materials to Police-contributing Countries (PCCs), has reduced oversight and received limited feedback on pre-deployment training delivery.

It is recognized that pre-deployment training of UN Police personnel is unevenly delivered by PCCs, depending on the priority attached to human rights, the capacity and the availability of resources. Based on anecdotal evidence gathered by human rights officers, many UN Police personnel, in particular FPUs, are deployed without receiving training on their human rights responsibilities as UN peacekeepers, while many others arrive in the mission area with vague notions of what «human rights» are and little understanding of the intersection of human rights activities with their work. A «pick-and-choose» mentality has also gained ground in some FPUs, which in a number of cases have requested and obtained permission to skip human rights inductions

In-mission inductions rely on the mistaken assumption that all UN Police personnel have received standard pre-deployment training in accordance with DPKO guidance. Human rights components, which are expected to compress a significant amount of information into 45 minutes or one hour, struggle to tailor training materials to peacekeepers who may have received such diverse and random pre-deployment training.

The timing of the inductions is also important. At present, they usually take place immediately after the arrival of UN Police personnel, when they are still not clear about their functions, are not familiar with the operation, are distracted by the practicalities of settling in a new environment and may, therefore, not be able to fully understand the connection and relevance of human rights to their responsibilities.

In addition, overstretched human rights components usually allocate limited resources to inductions. Modules and contents vary considerably from one component to another. Some focus on increasing knowledge of human rights law and policing, others touch on the mandate and activities of the human rights component and provide a concise overview of the human rights situation in the country, but only few, especially given the very limited time available, are designed to develop an operational understanding of UN Police roles and responsibilities in promoting and protecting human rights through their work and within the mandate of the mission. Inductions should be focused on real case studies (e.g. UN Police personnel witnessing human rights violations during a visit to a police station) and include information on existing UN Police/human rights coordination mechanisms.

## Conclusions

There are indications that partnerships between human rights and UN Police components of peace operations have improved. There is a better overall understanding by UN Police components that promoting and protecting human rights through their mandated tasks is crucial to the sustainability and credibility of their work. Standard practices developed in peace operations include joint monitoring and investigations into human rights violations by host State police. Cooperation on police reform is gradually increasing and, as a positive development, some UN Police components have stepped up their engagement in advocacy efforts to encourage human rights compliance by national police. However, overall awareness of the 2005 Secretary-General's Decision on Human Rights in Integrated Missions, with consequent responsibility for all UN peacekeeping personnel to promote and protect human rights, is still limited. The full potential of the complementarities of human rights and UN Police cooperation is still to be realized.

Regarding monitoring, the two most pressing challenges are that the police skills needed for complex human rights investigations are rarely available and that UN

Police officers are usually reluctant to share human rights-related information for fear of undermining their local police counterparts' confidence. In addition, assessments of police services are often conducted separately by the two components. In connection with advocacy, which is growing, several UN Police components have started including human rights issues in their representations with local police authorities, but the challenge has been to ensure a consistent message and maximize opportunities arising from UN Police co-location in police stations. Furthermore, there is no guidance available on how to further human rights through mentoring and coaching.

Reforming host country police services in post-conflict settings can lead to peace consolidation as long as the root causes of police human rights violations are also addressed. Police and human rights components in the same mission tend to develop incoherent visions of the end goal of capacity-building and police reform, and maintenance of public order is not sufficiently balanced with respect for human rights. The potential contribution and added value of human rights components' involvement in police reform is not well recognized and human rights components are only occasionally and belatedly involved in UN Police-led reform processes. A contributing factor to this disconnect is the separate development of work plans and strategies, as well as the limited recognition that human rights components can be important allies to UN Police in the challenging task of (re)shaping credible and legitimate police services.

Training of host country police in human rights is one of the most common areas of cooperation between human rights and UN Police components. Nevertheless, the workshop's discussions indicate that human rights officers are mostly required to deliver short and ad hoc human rights modules and suggested that greater consideration of human rights assessments in devising training strategies and materials would improve the chances of changing local police behaviour and attitude in the long run.

The role of FPUs in protecting human rights, including in situations of threat of physical violence, is vaguely defined and requires further guidance as well as the establishment of closer operational links with human rights components, to ensure timely information-sharing and rapid responses to prevent or stop situations where civilians are at risk of human rights violations.

Increasing recognition of the importance of effectively mainstreaming human rights in the work of UN Police has led to the creation of new in-mission coordination mechanisms and procedures, as well as secondment practices. While the secondment of UN Police officers to human rights components has had positive results, the building of parallel human rights capacity in UN Police components has led to duplication, has fragmented the human rights function and has confused external partners, including the host country's police authorities. Although the engagement and commitment to human rights shown by the UN Police leadership is welcome, any decision regarding the implementation of the human rights mandate and strategy of a peace operation should be taken in consultation and coordination with the human rights component, to ensure that the complementary skills of the different components are used in the most efficient way and that human rights work is undertaken in a coherent and professional manner by the peace operation as a whole. Institutional cooperation arrangements between the two components should not vary from mission to mission, but follow the model that has proved to be the most effective in promoting integration.

Finally, a special partnership should exist between human rights and police components in view of their common mandated objective to build human rights-abiding and legitimate police services. In this regard it is an important role of the senior leadership to encourage UN police to actively promote and protect human rights, and to point to the need to move from ad hoc approaches based on personal initiatives to institutionalized cooperation and development of further guidance to harmonize and maximize UNPOL engagement in human rights.



# Jakten

To uniformerte politifolk kjører patrulje da det kommer melding på politiradioen om en mor som har meldt at en tidligere samboer har kjørt av gårde med hennes ett år gamle sønn. Patruljen blir bedt om å ta kontakt med meldereren. De utrykningskjører til stedet, og møter en svært stresset og redd ung kvinne. Usammenhengende og stakkato får hun forklart at tidligere samboer har kjørt av gårde med ettåringen. Hun gir et bilde av samboeren som «ikke frisk» og svært farlig. Hun viser politiet displayet på mobilen sin. Det viser at han i løpet av natten har sendt mange tekstmeldinger der han truer med å ta livet av både babyen og henne.

Det kommer en ny melding på radioen om en turgåer som har observert en mann på vei inn i et skogholdt med et lite barn. Polititjenestemennene kaster seg inn i bilen med en siste replikk til moren om at de skal finne barnet hennes...

De fanger opp signalement på mistenkte gjennom politiradioen. Flere patruljebiler dirigeres mot skogholdet. Bevæpningstillatelse blir gitt. Helikopter er på vei.

Ved parkeringsplassen finner patruljen en bil med åpen bakkdør. Bilen er tom, bare en kosebamse ligger igjen i baksetet. Umiddel-

bart etter kommer det en melding om at politihelikopteret har observert en person som kan være den siktede. Politiet tar opp jakten til fots og får øye på en mann i en lysning. Han er alene.

Da politibetjentene er nær nok, roper de at de er fra politiet, at han må forholde seg rolig og at de vil snakke med han. De løper mot han, han prøver å gjøre fysisk motstand, men etter kort tid river de han over ende og setter på håndjern. Helikopteret henger hele tiden rett over dem.

Med mannen liggende på bakken roper de ut spørsmålet om hvor ungen er. De får et uklart svar om at barnet «ikke er her». Polititjenestepersonene brøler høyere – går tettere opp i ansiktet på han. Den ene hever kølla og planter den med stor kraft i bakken rett ved siden av mannen, den andre senker stemmen og sender mannen et hardt blick samtidig som han trekker opp teleskopbattongen, hever den over hodet og markerer at han har til hensikt å slå.

Mannen er tydelig redd, han skriker – huler og vrir seg der han ligger på bakken med håndjern. Men han kommer ikke med noen opplysninger som kan sette dem på riktig spor...





## Om forfatterne

**HANS PETTER GRAVER** er professor ved Det juridiske fakultet, UiO hvor han for tiden er dekan. Hans forskningsfelt er rettsteori, juridisk argumentasjon, forvaltningsrett og markedsrett. Hans siste bok er «Hva er rett» som tar opp rettens åpenhet og betydningen av at de som skal utforme og håndheve retten har en etisk bevissthet og utvikler sin dømmekraft.

**ANNETTE GULTVEDT** er politioverbetjent og lærer ved grunntutdanningen på Politihøgskolen. Vært i politiet siden 1988, var ansatt ved Oslo politidistrikt fram til 2007. Var noen år ved Politiets sikkerhetstjeneste, begynte på PHS høsten 2010. Har i hovedsak operativ erfaring fra politiet, også en lengre periode som leder.

**BIRGITTE ELLEFSEN** er høgskolelektor og underviser i fagene Politilære og Vitenskaps-teori og forskningsmetode for B1 studentene. Ble ansatt på PHS juli 2010. Studerer for tiden master i politivitenskap ved PHS. 2006-2010 som seniorrådgiver ved Seksjon for organisert kriminalitet i POD. 2000-2006 som rådgiver i Utlendingsdirektoratet. 1998-2000 som oppdragsforsker ved Rökkansenteret, UiB, hvor hun blant annet skrev Bergen byretts historie.

**NINA KARSTENSEN BJØRLO** er Kriminalsjef i Asker og Bærum politidistrikt med lang erfaring som etterforskningsleder i en rekke alvorlige og kompliserte straffesaker. Uteksaminert fra politiskolen i 1985. Arbeidet ved Oslo politidistrikt frem til 1999. Deretter Svelvik lensmannskontor og Drammen politistasjon frem til 2009. Har gjennomført menneskerettighetsstudiet ved Høyskolen i Buskerud 2007 – 2009, med Drammensprosjektet «Vold i nære relasjoner – æresvold».

**STEINAR FREDRIKSEN** har tidligere vært politifullmektig i Oslo politidistrikt, rådgiver i Justisdepartementet, samt dommerfullmektig ved Gauldal sorenskriverembete og i Oslo tingrett. Han arbeider nå som høyskolelektor og stipendiat ved Politihøgskolen.

**HEIDI LOMELL** er kriminolog og er ansatt ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Lomell arbeider med forskningsspørsmål i skjæringspunktet ny teknologi, kriminalitetskontroll og menneskerettigheter. Hun er leder for forskergruppen Samfunnskontroll og rettssikkerhet samt nestleder for det internasjonale prosjektet Living in Surveillance Societies (finansiert av EU gjennom COST-programmet).

**TERJE EMBERLAND** er dr. philos. og seniorforsker ved HL-senteret. Han har skrevet en rekke artikler og bøker om norsk fascisme, nasjonalsosialistisk ideologi, antisemittisme og konspirasjonstenkning. For øyeblikket er han knyttet til et regjeringsinitiert forskningsprosjekt om nordmenn i Waffen-SS ved HL-senteret.

**HENRIK STEVNSBORG** er professor ved det juridiske fakultet, København universitet. Stevnsborgs primære forskningsområder er Politi og politiforhold i såvel et historisk som et aktuelt perspektiv, herunder studier av samsillet mellom politi og forsvar (den indre og den ytre sikkerhet) samt «remote policing» og privatiseringen av politiets oppgaver.

**KJETIL MUJEZINOVIC LARSEN** er førsteamanuensis ved Norsk senter for menneskerettigheter. Hans forskningsfelt omfatter internasjonale menneskerettigheter, internasjonal humanitærrett, og generell folkerett. Har fagansvaret for internasjonal humanitærrett ved fakultetet. Han har tidligere arbeidet i Justisdepartementets lovavdeling og hos Sivilombudsmannen, var sekretær i Skiftelovutvalget fra 2005 til 2007. Larsen deltok i Europarådets arbeidsgruppe om forsvunne personer fra 2008 til 2009.

**MARCELLA FAVRETTO** have been working in Geneva for the UN Office of the High Commissioner for Human Rights on policy, guidance and training issues regarding human rights integration in UN peace operations, since November 2008. She has worked for 12 years in the field of human rights, mostly in Africa and in UN peace operations (UNAMSIL Sierra Leone 2001-2003 and MONUC DRC 2003-2008).



## **Politihøgskolen**

Slemdalsveien 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
Tlf: 23 19 99 00  
Faks: 23 19 99 01  
[www.phs.no](http://www.phs.no)

