

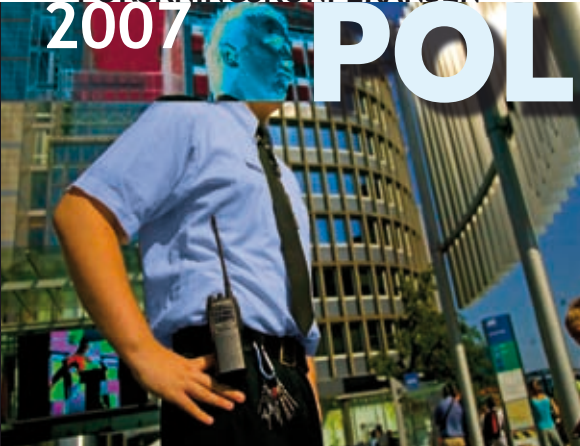
Helene Oppen Gundhus  
Paul Larsson  
Tor-Geir Myhrer (red.)

FORSKNINGSKONFERANSEN

2007

# POLISIÆR VIRKSOMHET

HVA ER DET - HVEM GJØR DET?



**POLITIHØGSKOLEN**

PHS Forskning 2007:7



Helene Oppen Gundhus  
Paul Larsson  
Tor-Geir Myhrer (red.)

FORSKNINGSKONFERANSEN 2007  
**POLISIÆR**  
**VIRKSOMHET**  
HVA ER DET - HVEM GJØR DET?

© Politihøgskolen, Oslo 2007

PHS Forskning 2007:7

ISBN 82-7808-057-7

ISSN 0807-1721

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

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen

FoU-avdelingen

Slemdalsvn. 5

Postboks 5027, Majorstuen

0301 Oslo

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

Omslag: *GLOG as*

Grafisk utforming: *Eileen Schreiner Berglie, PHS*

Trykk: *ilas grafisk*

## Forord

Årets forskningskonferanse har som emne et begrep som ved første øyekast kan virke utpreget akademisk. Begrepet *policing*, som vi foreslår å oversette til *polisier virksomhet*, er likevel langt mer enn et akademisk begrep. Det er et begrep som ved nærmere ettertanke har stor praktisk betydning og viktige implikasjoner kanskje særlig for praktikere innenfor politiet. Dette var en av grunnene til at vi ønsket å dreie årets forskningskonferanse rundt dette tema. En annen grunn var behovet for å innarbeide dette begrepet i norsk politiforskning på linje med internasjonal politiforskning, og øke bevisstheten og refleksjonsgrunnlaget over de problemstillinger som dermed aktualiseres.

Begrepet polisier virksomhet flytter blikket fra hvem som utøver aktiviteten til aktiviteten i seg selv. «*Polisier virksomhet er en spesiell form for sekundær kontroll med hovedformål å opprettholde orden og sikkerhet i samfunnet.*» skriver Paul Larsson og Helene Gundhus i rapportens første kapittel. Tradisjonelt har polisier virksomhet blitt oppfattet som politiets domene. I de nordiske landene har politiet i så stor grad vært ensbetydende med polisier virksomhet, slik at man ofte har oversett de andre profesjonene og gruppene som utøver slik virksomhet. Gundhus og Larsson viser at det pågår en utvikling når det gjelder mangfoldet av polisier virksomhet i Norge, som er av betydning for både praktikere og forskere.

Politiet har en tendens til å oppfatte seg som særegne, som vesensforskjellige i forhold til andre yrker. Åsmund Birkeland reflekterer over nettopp dette i sitt kapittel; hva betyr det å være generalist i dag? Hva gjør krav om økende spesialisering med forståelsen av politiets samfunnsoppgaver? Og som Tor-Geir

Myhrer spør i sin kommentar til Birkelands kapittel – hvor spesielle kan vi tillate oss å være i opptakskravene til utdannelsen av en generalist? Politiet har en særskilt posisjon i de moderne samfunn. Samtidig må vi rette blikket utover politiet som etat og se at mange andre har oppgaver som overlapper politiets. Politiet skal i dag samarbeide og samordne oppgaveløsningene med andre aktører, som kommunale enheter, næringslivet og frivillige organisasjoner, slik Marit Egge og Bjørn Barland diskuterer i kapitlet «Klarer forebyggingsfeltet seg uten politiet?». Ut fra en samarbeidsmodell drøfter de hvilke prioriteringer som er hensiktsmessige innsatsarenaer når politiet skal forebygge barne- og ungdomskriminalitet.

Tore Bjørgo argumenterer i kapitlet «Strategier for forebygging av terrorisme» for at forebyggings- og samarbeidsstrategier også er avgjørende når terrorisme skal forhindres. Et problem som forsterker behovet for samarbeid, er at ulike aktører tenderer mot å rendyrke bestemte typer strategier. Men siden årsakene til terrorisme er sammensatte må forebyggingstiltakene også være det. En utfordring er å tilrettelegge for forståelse mellom forebyggingsaktørene, slik at for eksempel ikke kortsiktige strategier utføres på måter som undergraver effekter av mer langsiktige forebyggingsstrategier. I lys av Bjørgos diskusjon blir Maren E. Kleivens konklusjoner i kapitlet «Tanker om fremtidens etterretningsarbeid» spesielt interessant. Hun understreker at for å være i forkant av kriminalitetsutviklingen er forebyggende etterretning i vel så stor grad avhengig av informasjon fra lokalsamfunn som fra kilder i kriminelle miljøer. For å oppnå målene om et kunnskapsbasert politiarbeid må politiet derfor kombinere lokalorienterte og etterretningsstyrte politistategier.

De siste årene har en rekke av de polisiære yrkesgruppene økt betydelig i antall. Det har skjedd en betydelig vekst innenfor den private vaktindustrien hvor det i dag er omtrent like mange ansatte som innenfor politiet. Men det har også vært en betydelig vekst innenfor ulike statlige tilsyn og tilgrensende offentlige virksomheter. Som Marius Stub drøfter i kapitlet om bruk av tvangsmidler som ledd i administrativ tilsynsvirksomhet; de statlige tilsynene har fått utvidet viften av virkemidler når de utfører kontrolloppgaver. Konsekvensen er at det også rettslig har blitt vanskeligere å skille tilsynsmyndighetenes verktøy fra de strafferettslige,

uten at de samme rettssikkerhetsgarantier gis den kontrollerte. Samtidig har en rekke andre kontrollører, som ofte hadde servicefunksjoner innbakt i sitt yrke, som konduktøren, forsvunnet ut og i mange tilfeller blitt erstattet av ulike former for teknologisk kontroll. Kontroller har blitt automatisert, samtidig som etterkontroller og andre former for 'kvalitetssikringsrutiner' har blitt innført.

I dag er det rimelig å anta at det er langt mer enn dobbelt så mange som utøver politisær virksomhet utenfor politietaten som i den. Hvor mange man finner er selvsagt helt avhengig av hvordan man avgrenser begrepet. Rob Mawbys undersøker i kapitlet «Plural Policing in Europe» variasjoner når det gjelder mangfoldet i politisær virksomhet i Europa, og viser at skillene går på kryss og tvers mellom offentlige og private aktører, inkludert næringslivet og non-profit frivillige organisasjoner. Et sentralt spørsmål i forlengelsen av det er om norsk politi kan endre på tildeling av begrenset politimyndighet, uten at det krever lovendring, et tema Tor-Geir Myhrer drøfter i kapitlet «Begrenset politimyndighet». Økningen i omfanget av politisære aktører har på mange måter vært bemerkelsesverdig, og pågått som en stille og nærmest usynlig revolusjon. Mens politiets oppgaver, rolle, regulering og profesjonalisering har blitt til dels heftig debattert og drøftet, har man, med noen unntak særlig når det gjelder vaktsselskapene, knapt viet «de andre» gruppenes ekspansjon stort fokus. Forskningen og debatten om politiet i årene framover kan ikke lenger pågå eller forstås uten at man også trekker inn andre som utfører politioppgaver og formalisert sosial kontroll i samfunnet.

Det er på høy tide med økt kunnskap og debatt om mangfoldet i det politisære landskapet, og forskningskonferansen tema ble valgt ut fra et slikt siktemål. Det er viktig å løfte blikket fra politiet som yrkesgruppe. Så langt har mye av debatten om politiet og «de andre» dreiet seg om spørsmål vedrørende hvem som gjør hva og grenselinjene mellom de ulike profesjonenes oppgaver. Mange har nok sett ekspansjonen i ulike kontrollgrupper som et svar på at politiet har tapt terreng og måttet gitt fra seg oppgaver. Dette er et altfor enkelt syn, prosessen er langt mer kompleks enn dette, noe som blant annet beskrives i Larsson og Gundhus sitt kapittel.

Man må også være oppmerksom på at det ikke utelukkende er kvantitative forandringer som har skjedd. Minst like viktig er kvalitative forandringer når

det gjelder innholdet i de tjenestene som leveres. Økningen i private vaktelskaper og bruken av privat overvåking er ikke uten konsekvenser for oss som samfunnsborgere i vårt daglige liv. Som Heidi Mork Lomell drøfter i kapitlet om videoovervåking, bidrar utviklingen mot at flere og flere områder i byen blir private eller halvoffentlige til at en økende grad av offentlig liv foregår på steder som er eid av private aktører og stedene defineres som privat eiendom. Skillet mellom offentlig og privat eiendom blir derfor mer og mer flytende, noe som har konsekvenser for måten privat og offentlig kontroll utøves på. Ikke minst har det betydning for utsatte gruppers frihet og adgang til private og halvoffentlige områder i byen, men også for politiet og deres portefølje av oppgaver og hvordan de løser sine oppgaver.

Spørsmålet om utviklingen innenfor politisær virksomhet i dagens og fremtidens Norge er ikke hovedsakelig et spørsmål som dreier seg om politiets ve og vel. Politiet vil ha sentrale oppgaver i overskuelig fremtid. Nye verktøy og muligheter til å undersøke sammenhenger ut fra samfunnsvitenskapelige metoder, er det likevel avgjørende å integrere i politiet for at et kunnskapsbasert politiarbeid skal bli en realitet. Johannes Knutsson viser i sitt kapittel at en slik integrasjon også åpner opp for å tenke innovativt og nytt omkring organisering av tradisjonelle politioppgaver som etterforskning i politiet. Her er det forskeren og praktikerne som står sammen om gjensidig utviklende aksjonsforskningsprosjekter.

For politietaten er kanskje det viktigste spørsmålet hvordan utviklingen av politisær virksomhet påvirker politirollen. Hva vil være sentrale politioppgaver blant et bredere knippe av andre som utøver politisært virke? Vil politiets sivile preg overleve? Hvilke samfunnsmessige konsekvenser har det at politiet i økende grad tar av seg uniformen og usynliggjør metodene? Gunnar Thomassens kapittel om korrupsjon i politiet er aktuelt i en slik sammenheng. Han viser blant annet hvordan økt spesialisering kan gjøre politiorganisasjoner mer sårbare overfor korrupsjon. Kari Rønneberg viser i kapitlet om språkbruk i politiets arbeid overfor publikum, at publikums tilfredshet i stor grad handler om at vanlige høflighetskoder blir fulgt. Dette underbygger at nye måleparametere i et framtidig politi i større grad må integrere brukerne av politiet slik at politiet blir vurdert fra ulike vinkler. Spørsmålet om politirollens utvikling er i stor grad



et spørsmål om hva slags samfunn vi ønsker og hvordan vi ønsker å regulere det i årene som kommer.

Vi takker for alle bidragene til forskningskonferansen 2007, og for alle de skriftlige bidragene som publiseres i den foreliggende rapporten. Kun tre av de sytten foredragsholderne hadde dessverre ikke mulighet til å levere et manus i skriftlig form; Henning Høgseth, Håkon Skulstad og Geir Aas. Kapitlene i rapporten bygger på forskningskonferansens program i samme rekkefølge. Årets forskningskonferanse ble planlagt av Eileen Schreiner Berglie, Nina Skarpenes, Marit Kvaal, Mette Berg, Helene O. Gundhus, Paul Larsson og Tor-Geir Myhrer.

*Desember 2007*

*Helene O. Gundhus, Paul Larsson og Tor-Geir Myhrer*



# Innhold

|  |                                      |     |
|--|--------------------------------------|-----|
| Policing i et norsk perspektiv                                     | Helene Oppen Gundhus og Paul Larsson | 11  |
| Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet    | Åsmund Birkeland                     | 31  |
| Hvor spesielle kan vi være i utvelgelsen av generalisten?          | Tor-Geir Myhrer                      | 49  |
| Videoovervåking - ulike logikker mellom private og politiet        | Heidi Mork Lomell                    | 61  |
| Strategier for forebygging av terrorisme                           | Tore Bjørge                          | 85  |
| Begrenset politimyndighet  | Tor-Geir Myhrer                      | 111 |
| Effektiviteten i straffesaksarbeidet i Vestfold politidistrikt     | Johannes Knutsson                    | 137 |
| Klarer forebyggingsfeltet seg uten politiet?                       | Marit Egge og Bjørn Barland          | 153 |
| Bruk av tvangsmidler som ledd i administrativ tilsynsvirksomhet    | Marius Stub                          | 161 |
| Tanker om fremtidens etterretningsarbeid                           | Maren Eline Kleiven                  | 173 |
| Hemmende og fremmede språkbruk i politiets arbeid overfor publikum | Kari Rønneberg                       | 179 |
| Korrupsjon i politiet. Råtne epler eller råtne tønner?             | Gunnar Thomassen                     | 189 |
| Policing in an European perspective                                | Robin Mawby                          | 201 |
| Om forfatterne   |                                      | 233 |
| Temaer på Forskningskonferansene 1997 - 2006                       |                                      | 237 |



# Policing i et norsk perspektiv

*Av Paul Larsson og Helene Oppen Gundhus*

Flere språk, for eksempel engelsk, har ingen direkte knytning mellom *det å utøve politivirksomhet* og politiet som yrkesgruppe. Policing sikter til det å utføre en særegen aktivitet og et sett oppgaver, ikke til hvem som utøver dem. I de nordiske språkene er derimot disse to tingene så nært sammenknyttet at vi ikke kan tenke på det å utføre politioppgaver uten å se for oss politiet. Dette har noen uheldige konsekvenser, en av dem er at vi har vanskelig for å forestille oss at andre profesjoner og yrker utfører polisiær virksomhet.

Vi vil argumentere for at det er viktig for både politiforskning og for dem som arbeider med praktisk politivirksomhet at man flytter fokus fra *politiet* til *polisiær virksomhet* når det gjelder forståelsen av politivirksomhet. Hvorfor er det viktig og hvilke konsekvenser gir dette perspektivet? Perspektivet er viktig fordi det flytter blikket bort fra politiet og en fremstilling av etaten som særegen over til å se politiet som en av flere som utfører polisiær virksomhet. I de nordiske landene har politiforskningen og den offentlige debatt langt på vei gått glipp av de store omveltningene som har skjedd de seneste tiår. En rekke ulike aktører har vokst forbi politiet, tatt over politioppgaver og etablert en voksende industri. Spørsmålet om hvilke konsekvenser dette medfører for samfunnet, rettsvernet og politiet har i liten grad blitt reist.

Et fokus på polisiær virksomhet gir oss også en annen forståelse av politihistorien enn den som ofte presenteres. Politiet, slik vi kjenner det, er ikke en etat som har eksistert i flere hundre år, ja kanskje 1000 år, som det av og til hevdes i festskrifter. Politiet som sosial institusjon har røtter langt tilbake i tid,

men i den formen vi kjenner det er politiet i stor grad et barn av 17- og 1800 tallet. Som Clifford Shearing (2007) så elegant har uttrykt det, er politiet historisk sett unntaket. Det er stort sett andre former for politivirksomhet som har dominert. Politiet har vært den sentrale myndigheten i 150 til 175 år og mye tyder på at institusjonens «gyldne tidsalder» de fleste steder er over (Reiner 2000). En kan spørre hva som kommer etter?

Før vi går videre må vi likevel se litt nærmere på hva politiet *er* og *hva de gjør*. «Alle» vet hva politiet er, men skal man definere og avgrense det på en noenlunde vitenskapelig måte støter en raskt på vansker. Det er faktisk ikke så enkelt å si hva som kjennetegner politiet eller hva de gjør. David Bayley skiller mellom ulike former for politiarbeid:

«*Politiarbeid* kan vise til, for det første; de oppgaver som politiet er tillagt; for det andre til situasjoner de blir involvert i og som de må håndtere; og for det tredje til handlingene de utfører når de løser sine oppgaver.» (Bayley 1990 s. 104)

Problemet med spørsmålet om *hva politiet faktisk gjør*, er at det florerer mange godt innarbeidede myter og forestillinger om politiet, som ofte i liten grad stemmer med virkeligheten.

Spør folk flest, politiet eller forskere hva de mener kjennetegner politiets virksomhet og du vil få mange svar. De fleste av dem vil handle om lov og orden og «å fange forbrytere». Dette er det etablerte mediabildet som politiet selv og langt på vei myndighetene også tror på. Forskningen har gitt et ganske annet bilde av hva politiet bruker tiden sin til (Reiner 2000, Knutsson og Partanen 1986). Politiet bruker mye tid på å vente på at noe skal skje (Finstad 2000). Det gjøres mye symbolsk arbeid, «impression management», det vil si å late som om man gjør noe, mens problemene kan være ganske uløselige (Granér 2004). Mange av politiets oppgaver er dessuten udramatiske og hverdagslige, lite handler om kriminalitet.

Politiets aktivitet styres ikke så mye av kriminalitetsutviklingen som av politiske føringer, både direkte og indirekte. Politikernes ønskelister, uttrykt i styringsdokumentene fra Justisdepartementet, er lange og detaljerte. Det er også et

spørsmål om hva slags politi vi ønsker oss, fra det harde til det myke, og hva vi mener er et godt politi. Politiinnsatsen styres også av trivielle ting som ressurser, vaktlister og administrative forhold.

Hva politiet gjør er kulturelt avhengig. Å være politi betyr og er noe ganske annet i Ghana, India, London, Oslo eller i Alta. Politiarbeidet har forandret seg gjennom historien. Det har forandret seg så mye at man vanligvis skiller mellom ulike former for politi, hvor det moderne skilles ut som en egen form. Det lyder nærmest trivielt å nevne det, men politiets oppgaver er nært knyttet til samfunnets utvikling. Likevel ser vi at noen oppgaver nærmest er tidløse, særlig de som er knyttet opp mot ordensforstyrrelser.

## Hva betyr politi?

Før vi tar for oss begrepene *policing* eller *polisier virksomhet* må vi si noen ord om politiet og det moderne politiets historie. Dette må være kortfattet fordi det her ikke er hensiktsmessig å gå inn på de ulike syn som finnes på politiets historie.

Politiet kjennetegnes av tre grunnleggende trekk i følge Bayley (1990): At de har *rett til å benytte fysisk makt og vold*, av deres *virkefelt* (det moderne politi virker innen den offentlige sfære) og at *de er autoriserte* dvs gitt retten til å utøve denne makten av dem som utsettes for kontrollen. Politi i vid betydning kommer i mange ulike former og er nødvendigvis ikke direkte knyttet opp mot modernitet eller statsdannelse. I følge Bayleys definisjon har mange tradisjonelle samfunn ulike former for politi. Det som derimot betegnes som det moderne politi er tett knyttet opp mot modernitet og statsdannelse i den vestlige verden.

Men hva betyr ordet politi og hvor kommer det fra? Auglend, Mæland og Røsandhaug (2004 s. 35) skiller mellom to betydninger av politi.

«Det ene betegner bestemte offentlige funksjoner og gir det man kan kalle et funksjonelt eller materielt politibegrep. Den annen betegner en bestemt offentlig etat og/eller det personell som er knyttet til den og gir tilsvarende et organisatorisk eller formelt politibegrep.»

Et kort historisk tilbakeblikk gir oss en ide om at betydningen av ordet ikke har vært den samme, men har skiftet betraktelig opp gjennom tidene. Supphellen (1986 s. 19) siterer en kilde fra 1821 som sier at: «*Der gives faa Benævnelser, der have været saa mange og saa forskjellige Forklaringer underkastet, som ordet Politi, ...*». Vi koster på oss et litt lengre sitat fra Valen-Senstads bok om Oslopolitiet, som godt illustrerer datidens vide forståelse av politibegrepet.

«Hva Norsk Lov forsto med Politien, skjønner vi kanskje lettere når vi vet hva den tid (1700 tallet) la inn i dette ordet. De tenkte slett ikke på noen etat slik vi gjør i dag. ... Det er egentlig avledet av det greske ordet POLIS ... som ... betyr by-stat. Det som angikk statens styre og stell ble kalt politeia. Lovforfatterne på 1600-1700 tallet overtok ordet politeia i formen politi. Og når en snakker om «en god politi» tenkte en altså først og fremst på at det rådet gode og ordnede forhold i samfunn og stat.

Til ordnede forhold regnet de ikke bare materiell ro og orden, men også alt det som angikk økonomiske og sosiale forhold. Politioppgavene måtte derfor falle i flere grupper:

- « 1. tilsyn med ro og orden på gater o.s.v.
2. tilsyn med religion og moral, ...
3. tilsyn med de næringspolitiske og sosiale bestemmelser. De hørte i aller høyeste grad med til det en forsto med samfunnsmessig sikkerhet og orden.
4. deltagelse i den kommunale administrasjon. At veiene var gode, at vanntilførslene var sikre, måtte ut fra tidens tankegang by seg fram som en naturlig politioppgave fordi det også her dreide seg om samfunnsmessige interesser.

Politibegrepene fikk derfor allerede fra starten en meget vid ramme.» (Valen-Senstad 1953, s. 32 – 33)

Trass i en lang forhistorie er politiet en forholdsvis ny institusjon slik vi kjenner den i dag. Den vokste gradvis frem fra 1600 tallet i de største norske byene. Første politimester ble utnevnt i Trondheim i 1686, Bergen 1692, Christiania 1744, men disse hadde ofte få fullmektiger og betjenter. Christianias første politimester, Mathias Hansen Stub, fikk etter hvert en politifullmektig og fire betjenter.



De skulle betjene en by med omkring 10 000 innbyggere. Vekterne var viktige og en del av mesterens folk, men samtidig omstridte fordi de ofte var fattigfolk uten særlig til opplæring, og oppgaven var ofte ekstraarbeid. Ordningen med bruk av vektere ble først helt avviklet mot slutten av 1800 tallet.

Politiets historie er, som vi kan se, nært knyttet til byenes fremvekst og historie. På landet hadde man da som nå lensmenn. Lensmennene har en egen historie som kun delvis er relatert til hva vi vanligvis beskriver som politivirksomhet i dag (Nordstoga 1992).

Politiets oppgaver i Christiania på 17- og 1800 tallet hadde både likheter og ulikheter med dagens politioppgaver. Ulikhetene gikk på at mye av det de gjorde handlet om moral, sedelighet, opprettholdelse av privilegiesystemer, de hadde knapt noe med kriminalsaker å gjøre fordi dette falt utenfor politilovene. Ordensoppgaver var sentrale da som nå, særlig opp mot fyll og bråk som tidvis var meget alvorlig problem. Valen-Senstad beskriver Christianiapolitiets oppgaver på 1800 tallet:

«Ordenstjenesten besto nok hovedsakelig i det samme den gang som nå. Fyll og slagsmål trengte til den samme bevåkenhet fra politiets side. Utlendinger ble ranet den gang som nå. ... Også den tid kjente til nattlige fredsforstyrre ... Og den «ukjente kvinne» var heller ikke den gang ukjent!» (Valen-Senstad 1953 s. 62 – 63)

Promillekjøring var heller ikke et ukjent fenomen, farlig for både sjåfør og andre, den gang med hest og kjerre.

Man kan muligens hevde at det moderne norske politi, med dets organisering, bemanning, profesjonalisering og oppgaver oppstod i annen halvdel av 1800 tallet. Datoen er kanskje 1. januar 1859, da konstabelreformen ble innført og det ble etablert et konstabelkorps på nesten 90 mann i Christiania, inspirert av London-politiet.

## Det «moderne politis» kjennetegn

Bayley (1990) vektlegger følgende tre kjennetegn på det moderne politiet:

- *Profesjonalitet* – med det siktes det til en formalisert opplæring og at det stilles krav til yrkesutøverne,
- *Spesialisering* – hovedoppgaven er å opprettholde lov og orden, ikke å kreve inn skatter, fungere som brannmenn og lignende,
- *Offentlig innsatsområde* – det tidligere politiet skilte ikke mellom private og offentlige oppgaver på samme måte. Eksempelvis var en viktig oppgave å hente inn svenner og tjenestepiker som hadde stukket av og å tilse at privilegiesystemene i byen ble opprettholdt.

Det politi man hadde i tidligere tider var i liten grad profesjonalisert, spesialisert og hadde det offentlige som sitt arbeidsfelt. Hvis en går tilbake til de gamle vekterne, den såkalte gjaldkeren og senere byfogden, for så vidt også lensmannen, så ser en at disse ofte var personer som ikke hadde noen eller lite formell utdannelse eller opplæring til å løse politimessige oppgaver. De var kongens menn og hadde en rekke ulike tilsyns-, service- og kontrolloppgaver som andre yrkesgrupper og etater etter hvert tok over<sup>1</sup>. De var mer generelle myndighetspersoner. Lensmennene ble som regel rekruttert fordi de var velansette bønder i lokalsamfunnet. Skillet mellom de private og offentlige sfærene og oppgavene kunne være høyst flytende. Et annet vesentlig moment knyttet opp mot profesjonalitet handler om avlønningen av politiet. I tidlige tider ble myndighetspersonene ofte lønnet ved de bøter eller skatter de maktet å drive inn. Kommunal og senere statlig avlønning var viktige skritt i retning av profesjonalisering. Forandringene når det gjelder profesjonalisering og spesialisering har foregått over en meget lang tidsperiode.

Et særtrekk ved dagens politi som skiller det fra annen polisiær virksomhet, er at politiet i ytterste konsekvens har rett til å benytte makt og tvangsmidler

---

<sup>1</sup> Listen er ganske lang. De hadde tilsyn med vann og kloakk, så til at kjøpstadsprivilegiene og det økonomiske rammen fungerte slik de skulle, bedrev politisk etterretning, inndrev skatter, hadde med brannberedskap å gjøre så til at sedeligheten og religionen ikke ble krenket, hadde med administrasjon av byen å gjøre samt ro og orden eller «å opprettholde ordnede borgerlige forhold» som det het.

overfor landets innbyggere for å opprettholde lov og orden. Dette er hjemlet i politiloven. Prinsippet om statlig politimonopol innebærer at håndheving av lov og orden er politiets ansvar. For eksempel har ikke ansatte i vaktvirksomhet i Norge større fullmakter til å gripe inn overfor andre samfunnsborgere enn en hvilken som helst sivilperson. Hovedinnholdet i vekternes og vaktelskapenes virksomhet er som hovedregel å observere, kontrollere og rapportere.

## Begrepet *policing*

Det er ikke lett å gi en enkel og grei definisjon av begrepet *policing*. Vi har valgt å oversette det med det noe u håndterlige norske *polisiær virksomhet*. Noen av de mest kjente definisjonene av begrepet har et sett hovedpunkter som går igjen. Shearing og Stenning understreker betydningen av å skape og opprettholde orden i samfunnet. «... *policing must nowadays be understood more broadly as quintessentially about order, and the myriad ways in which it can be established and maintained.*» (Shearing and Stenning 1987 s.10)

Reiner utvider begrepet noe. Orden er fortsatt sentralt, men også sikkerhet er en vesentlig komponent. Orden og samfunnsmessig sikkerhet opprettholdes gjennom overvåkning (supervision) og ved å true med sanksjoner.

«Det grunnleggende begrepet *policing* sikter til forsøket med å opprettholde sikkerhet gjennom overvåkning og ved å true med sanksjoner ... *Policing* viser til de aktiviteter som har som mål å opprettholde et samfunnssystemets sikkerhet, eller samfunnsmessig orden i bred forstand.» (Reiner 2000 s. 3)

Den store vektleggingen av reaktive former for kontroll, overvåkning og trussel om sanksjoner, er noe snever. Det kan synes som dette ekskluderer flere former for forebyggende strategier, noe som dermed bidrar til å opprettholde myten om hva *egentlig politiarbeid* består av (Finstad 2000 og Granér 2004). Dette er ikke hensikten. Politiet er generelle problemløser, og tilkalles ofte når noe skal løses av typen: «noe-skjer-som-ikke-skulle-skje-og-som-noen-burde-reagere-på-og-gjøre-noe-med» (Bittner 1970). Men i tillegg til å gjøre noe med oppståtte problemer, som for eksempel å etterforske dem, er et annet sentralt trekk at

politiet skal forhindre at noe skjer. Nordisk forskning har til forskjell fra anglo-amerikansk også vist at en ikke ubetydelig del av innsatsen er egeninitiert (Finstad 2000, Granér 2004, Gundhus 2006 og Holmberg 1999). Forebyggende arbeid har jo som målsetning å opprettholde samfunnets sikkerhet og orden. Definisjonen bør derfor være noe videre. Det må tillegges og understrekes at begrepet *policing* ikke er ment å dekke alle de ulike oppgavene politiet har, at politiet også gjør mye som ikke er politisær virksomhet.

Larsson (2007) bygger i stor grad på definisjonene ovenfor, men legger til at politisær virksomhet dreier seg om en form for sekundær sosial kontroll. På den måten plasseres den utøvende kontrollen innenfor en større kontrollmessig kontekst.

«Polisær virksomhet er en spesiell form for sekundær kontroll med hovedformål å opprettholde orden og sikkerhet i samfunnet. Dette kan skje på mange måter, men vanligvis ved at det ved avvik fra det ønskelige benyttes eller trues med en form for makt og sanksjonering.»

I Norge har vi langt på vei vært blinde for at andre enn politiet utfører denne type oppgaver. Det har vært tatt for gitt at politiet *er og skal være* den sentrale institusjonen som utfører politisær virksomhet. Dette kan muligens henge sammen med den høye legitimitet staten og dens representanter har hos oss.

Hvilke konsekvenser får *policing*-perspektivet? For det første får dette konsekvenser når det gjelder politiets *rolle og oppgaver* i forhold til andre som utfører politisær virksomhet. Politiet må ta inn over seg at det på mange samfunnsområder skjer et utstrakt samvirke mellom offentlige myndigheter og private aktører. Poli- og lensmannsetatens virksomhetsutførelse er i mange sammenhenger avhengig av samvirke med mange forskjellige aktører. For det andre endres grenseflatene mellom de ulike som utfører politisær virksomhet, og grenseflatene må dermed forstås i et nytt lys. Dette får betydning for politiforskning - studiet av politiets virksomhet må settes i et bredere samfunnsmessig perspektiv. Dette får også konsekvenser for politiets selvforståelse og refleksjon rundt egen rolle i samfunnet. Politiet er nødt til å se seg selv i en større sammenheng, også som et historisk fenomen. Som Åsmund Birkeland argumenterer for i sitt bidrag i

konferanserapporten, bør Politihøgskolen også bidra til å utdanne «den helhetsorienterte generalisten», som bygger kunnskap på selvbevissthet.

## Nye styringsformer

Et sentralt poeng som policingbegrepet får fram, er dermed mangfoldet når det gjelder polisiær virksomhet i dag (Johnston 2000). Policing inkluderer rekken av ulike organisasjoner og aktører som er involvert i polisiært arbeid. Samtidig er formålene til privat og offentlig politi forskjellige. Politiet er pålagt offentlige oppgaver, og skal bevare sikkerhet for alle som et offentlig gode. I disse oppgavene ligger det en innebygd spenning - målet er å få kontroll utover straffesystemet, samtidig som målet er å oppmuntre det sivile samfunn til å ta større ansvar for egen sikkerhet (Hughes og Edwards 2005). Privat polisiær virksomhet har et mer begrenset siktemål. Rammebetingelsene er ikke offentligheten, men organisasjonens formål. Dette fører oss over på viktige aspekter som aktualiserer policingbegrepets relevans.

Som vi tidligere var inne på, er dagens enhetlige og statsorganiserte politi- og lensmannsetat i Norge et unntak. Først ved politiloven av 13. mars 1936 ble ansvaret for norsk politi i sin helhet overført til staten. Før det var ordningen at utgiftene til politiet var delt mellom stat og kommune. Flere politiforskere har reflektert over hva det innebærer at vi i dag kan se tendenser til at ikke-statlige aktører blir stadig viktigere i politiarbeidet igjen. Staten trekker seg ut av direkte styringsoppgaver, og statlig styring utøves gjennom indirekte styringsteknikker. Målet er at staten styrer polisiær virksomhet mens private virksomheter ror.<sup>2</sup> Politiet har selv erkjent at de ikke kan løse alle oppgavene de forventes å håndtere. Det er for mange og for forskjellige oppgaver som pålegges politiet i dagens samfunn. Dette henger sammen med en prosess hvor stadig flere oppgaver oppfattes som politioppgaver, og hvor man forventer at det offentlige skal løse dem og tilby sikkerhet for befolkningen.

---

<sup>2</sup> Jmfr 'steering' og 'rowing' metaforen (Johnston 2001)

En tilpasningsstrategi til økt registrert kriminalitet i etterkrigstiden vektlegger forebygging, ansvarliggjøring og samarbeidsmodeller på tvers av tradisjonelle skiller mellom det private og offentlige (Garland 2001). En slik styringsform satser på at samarbeidspartnere, på tvers av tradisjonelle skiller, deler ansvaret for kriminalitetskontroll ved å tilrettelegge for og bygge en infrastruktur bortenfor staten. Flere forhold er med på å drive denne utviklingen fremover. Blant annet har det blitt fremhevet at de tre store teknologiske endringene – massetransport, massekommunikasjon og massemedia spiller en sentral rolle. I tillegg vil vi nevne usikkerhet og angst for kriminalitet, kriminalitetstrender, kontrollindustriens egeninteresser (Christie 1993), politiske signaler, og andre påtrykk utenfra – som for eksempel internasjonal lovgiving.

Det at det har skjedd en vekst i samvirke med både kommunal virksomhet, frivillige og privat sikkerhet, analyseres som et viktig trekk ved samtidens politisære virksomhet. Endringer i intern organisering av politiarbeidet preges av New Public Management (NPM) og nye krav om gjennomsiktighet i politiorganisasjonen (Jones og Newburn 1998). Politiet utsettes for konkurranse fra private aktører når det gjelder å levere tjenester. Dette virker også inn på interne arbeidsforhold og politiarbeidsmetoder. Som følge av krav om effektivisering av politiet oppstår det også et indre press siden strategier, virksomhetsplaner og budsjetter får en stadig viktigere rolle i et forsøk på å internstyre etaten. Faktorer som tilrettelegger for privat politisær virksomhet, er for eksempel et tilsynelatende uutømmelig behov for politisær virksomhet koblet med offentlighetens misnøye med levering av polititjenester, og et marked hvor politisære oppgaver selges som en vare. Det er et paradoks at flere og flere politifolk går i sivile klær for å bekjempe alvorlig kriminalitet (jmf spaningsvirksomhet) mens flere og flere sivile tar på seg en uniform.

### ***Ulik regulering av offentlig og privat rom***

Politiet selv ser ofte på denne utviklingen med en viss skepsis, og noen oppfatter privat vakthold som en trussel mot deres profesjons interesser. Reguleringen av vaktelskaper har vært et annet problem. Kontrollen med selskapene og deres egne interne rutiner har ofte vært i søkelyset etter episoder hvor selskapene har

ansatt tidligere straffedømte (Aftenposten 23.01.07). Flere forskere påpeker at det er et tilsynelatende paradoks at det offentlige politi er langt mer gjennomregulert enn det private. Flyplasskontrollører og tollere kan eksempelvis stille en rekke spørsmål og stanse personer uten å måtte begrunne dette, vel og merke innenfor et konkret saklighetskrav. Dette henger sammen med lovgivningen – private vaktelskaper reguleres av privatrettslige regler, tilsynsmyndigheter av administrativ rett, mens politiet reguleres av straffeprosessuell, strafferettslige og offentligrettslige regler.<sup>3</sup> Hovedgrunnen er relatert til intensjonene med reguleringen. Politiet pågriper og irttefører, noe de andre myndighetene ikke har adgang til.

Samtidig har særlig tilsynsmyndigheter adgang til bruk av repressive sanksjonsmuligheter, som i mange tilfeller kan svi verre for lovbryterne enn de rent strafferettslige (Larsson 2002b). Kredittilsynet kan sette bedrifter ut av spill ved å trekke en konsesjon og ligningsmyndighetene kan ilegge store dagsbøter uten å gå rettens vei. Det har derfor skjedd en økning i regulering og kontroll av privat virksomhet utenfor ordinært politi, og uten at politiet er tillagt økte kontrolloppgaver. Tilsynsforvaltningen er også tillagt kontrolloppgaver i form av opplysningsplikt, ransaking og beslag. Dette illustreres av poenget som Marius Stub tar opp i sitt bidrag i konferanserapporten – uklarheter i regelverket for forvaltningens tilsyns- og kontrollvirksomhet.

### ***Det offentlige og det private – skillet utviskes***

En annen trend er utviskingen av skillet mellom offentlig og privat. En av Johnston og Shearings (2003) teser er at private bedrifters kontrolllogikk – som fokuserer på risikoreduksjon og økonomisk lønnsomhet – og statens kontroll som bygger på moral, etter hvert har begynt å møtes, blandes og inngå allianser. Dette kan man blant annet se innen reguleringen av økonomisk kriminalitet. Tradisjonelt har politiet tatt seg av de offentlige kontrolloppgavene. Satt noe på spissen så har politiets rolle vært å holde orden i det offentlige rom, mens man i stor grad lot kontrollen av hva som skjedde i den private mer lukkede sfære

---

<sup>3</sup> I følge Reiss (1987) har private kontrollører og administrative tilsynsmenn større rett til å trå over linjen til den private sfære enn hva politiet har.

løses av andre – som familien, bedriftene og kirken. Vold i familien var et ikke-problem og var i liten grad et offentlig tema før på 1970-tallet. Næringslivet var heller ikke ansett som et felt hvor politiet hadde noe å gjøre. Bedrifter ryddet opp i sine egne problemer og kun unntaksvis ble forhold anmeldt til politiet. Banker og finansinstitusjoner var lukkede og kundenes krav om sekreterie gikk selvsagt foran krav om åpenhet og innsyn i ulike forhold (Larsson 2002a).

Politiets håndtering av familievold og økonomisk kriminalitet har det felles at de begge griper inn i den private eller halvprivate sfære. Mange, både innen politiet og i samfunnet ellers, har fortsatt problemer med å oppfatte dette som ordentlig politiarbeid. Lovbryterne ser ofte ikke ut som typiske kriminelle, og de begår også lovbrudd som i mange tilfeller oppfattes som atypiske i forhold til hva man forventer at politiet skal gjøre, og disse områdene har blitt overlatt til selv-polisering. Dette er nå i endring. Vi ser nå klare føringer på endringer i strategier for å endre politiets tilnærming til samarbeid i slike saker; politi-kommuner<sup>4</sup> og politi-næringslivet. I en diskusjon om utvisking av skillet mellom offentlig og privat sfære, er det relevant å trekke fram at normgrunnlaget i offentlig og polisier virksomhet er ulikt. Strategier til privat sikkerhetsindustri har som mål å håndtere risiko gjennom situasjonelle grep. Privat sikkerhetsindustri har vært kjent for å fokusere på å lage strategier for å forebygge risiko og tap. I kontrast til det har kontrollformene i politiet vært personorienterte. Politiet har fokusert på håndhevelse av loven og avdekking og tiltale av lovbrytere, i tillegg til kriminalitetsforebygging. Dette syntes nå å være i endring. På den ene siden er offentlig politis policyer mer opptatt av at det skal jobbes langsiktig og problemløsende. Analytikeren har fått en viktig plass i strategidokumenter fra Politidirektoratet (2002, 2007). På den andre siden er privat sikkerhetsindustri i like stor grad opptatt av å innføre ekskluderende adgangskontroll, spesielt i tilknytning til halvoffentlige områder i byen som kjøpesentre. Forskjeller mellom private og statlige kontrollpraksiser vil utdypes og illustreres i Heidi Mork Lomells bidrag i konferanserapporten.<sup>5</sup> I hvilken grad opererer privat videoovervåkingspraksis ut fra et annet normgrunnlag enn politiets videoovervåkingspraksis?

---

<sup>4</sup> Se for eksempel Politidirektoratet (2005).

<sup>5</sup> Se også Lomell (2007).



### *Outsourcing – politiarbeid som vare?*

Polisiær virksomhet har likevel alltid bestått av en mer eller mindre kompleks sammensetning av offentlige og private elementer. Politiet kjøper en rekke tjenester fra private firma, noen av disse er uniformerte og kan være mer vriene å skille fra ordinært politi – kontorpersonale, vakta, mottak, i arresten og ved fangetransport. Politiet selv er i ferd med å 'going private' ved å tilpasse seg en profittorientert måte å utøve tjenesten på. Outsourcing og samarbeid kan også bygge på en fornuftig tenkning rundt hva som skal og ikke skal være politiopp-gaver (Shearing og Wood 2007). Et godt eksempel er mobile voldsalarmer. Det har blitt diskutert hvorfor ikke alarmene skal gå rett til et privat vaktsselskap, som de stasjonære gjør til Falken (Bakketeig 2006). Hvem skal gjøre hva? Dette er i bunn og grunn et politisk spørsmål, men også et faglig. Flere forskere har vært opptatt av å tenke rundt hvordan man best kan regulere en slik situasjon (Johnston 2000). På den ene siden har politiet blitt tildelt så mange omfattende oppgaver, at det er nødvendig å tenke klokt rundt dette. Politiet kan ikke gjøre alt. Siden offentlig politi ikke har kapasitet til å håndtere problemer som privat virksomhet holder på med, og det heller ikke er ønskelig, må det være avgjørende å lage et rettslig rammeverk som holder.

På den andre siden er det viktig å diskutere ulemper ved å håndtere politiarbeid som en vare på et marked som selges til dem som har råd. Polisiær virksomhet kan ha den effekten at den fremmer en persons sikkerhet på bekostning av en annens. Nettopp derfor er det viktig å styre nettverk av sikkerhet på en rettferdig og demokratisk måte. Sikkerhet er ikke et nullsumspill hvor det å levere sikkerhet nødvendigvis reduserer usikkerhet. En av hovedoppgavene for å få til optimalt styring av sikkerhetsnettverk er å forhandle fram den passende balansen mellom sikkerhet og andre verdier (Johnston 2000: 177). Som Stub utdyper i sitt bidrag i konferanserapporten, når kontroll gjøres utenfor legal og formell regulering og uten innsyn og rettsikkerhetsgarantier, innebærer det et mye større inngrep på borgernes frihet og integritet. Et godt praktisk råd må være å alltid undersøke potensielle uintenderte skader ved både private og offentlige kontrollinitiativer.

## ***Forholdet mellom politiet og andre som utfører polisiært virke***

Internasjonal forskning fra sammenlignbare land hevder ofte at forholdet mellom dem som utøver polisiært virke utenfor politiet er at de er to til tre ganger så mange. Hvordan det forholder seg i Norge har ikke vært vitenskapelig dokumentert. De som har tatt opp spørsmålet har ofte begrenset seg til yrkesgrupper som ligner mye på politiet, og ofte har man sammenlignet med vakt- og sikkerhetsselskaper (privatpoliti).

Problemene med å gjøre enkle sammenligninger er at de er helt avhengige av hvordan man avgrenser det man teller og at det finnes pålitelige tall. Begge deler er problematiske når det gjelder spørsmålet om polisiær virksomhet. Et spørsmål som raskt reiser seg er dessuten hva de man teller gjør. Det er opplagt at mange innenfor skatteetaten utfører polisiær virksomhet slik vi har definert det, men betyr dette at alle ansatte skal telles med? Man kan også snu dette mot politiet selv, skal alle ansatte innenfor politiet telles med<sup>6</sup>?

Politi- og lensmannsetaten i Norge har i dag «rundt regnet 11.000 ansatte.» (www.politi.no). Hvor mange er det utenfor politiet som driver med polisiært virke? Det er selvsagt umulig å gi helt eksakte tall, men her er noen.

- Vaktselskaper minimum **10 000**<sup>7</sup>
- Tolletaten sysselsatte **1812** i 2005
- Konkurransetilsynet hadde **113** ansatte i 2005
- Kredittilsynet hadde **196**
- Statens forurensingstilsyn har **260**
- Skattevesenet hadde **6014** årsverk i 2005
- Man kan anta at det ikke er under **1000** personer som arbeider med parkeringskontroll i offentlig eller privat regi<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Dette er ikke noe enkelt spørsmål å besvare. En kan si at alle bør telles når de er vesentlige for at den polisiære virksomheten skal kunne utføres. Administrativt ansatte i politiet er viktig for at utepolitiet skal kunne utføre sine oppgaver. Hva med deler av næringslivet eller etater der det polisiære ikke er blant de mest sentrale oppgaver (banker og forsikringsselskaper), skal her kun de med slike oppgaver regnes med?

<sup>7</sup> Vaktselskapene oppgis å ha 10 000 ansatte i 2007, men tallet er noe usikkert fordi det er en rekke aktører i bransjen som ikke er registrerte. Det er 257 registrerte firma og de to største er Securitas og Falck. Veksten anslås å ligge på 3000 årlig (Aftenposten 23.01.07).

<sup>8</sup> Trafikksjefens etat i Oslo hadde 120 ansatte i kontrollseksjonen. Parkeringsvakter er kommunalt ansatte. De fleste er tilknyttet organisasjonen Norpark som har et titalls kommuner og private selskaper tilknyttet.

- Man har ca. **1000** som har naturoppsyn som oppgave, disse har begrenset politimyndighet (St.meld nr. 42 2004 – 2005)
- Private etterforskere som i Norge utgjør i overkant av **100** personer<sup>9</sup>
- Kystvakten har **305** ansatte
- Egne «politifolk» i forsikringsbransjen, noen titall<sup>10</sup>
- Revisorer – Den Norske Revisorforening har over 4000 medlemmer
- Bankansatte med kontroll og sikkerhetsoppgaver – vanskelig å anslå, men noen hundre<sup>11</sup>
- Egne kontrollører på flyplasser og havner
- Kontrollører ved T-baner og annen offentlig kommunikasjon
- Verdi Papir Sentralen (VPS) og Børsens kontrollenhet er blant de som utfører tilsyn med deler av verdipapirmarkedet

Denne listen er ikke dekkende, men gir uansett en idé om omfanget. Listen har ikke tatt med ansatte med politilignende oppgaver innen forsvaret, heller ikke ansatte innen kriminalomsorgen eller andre «hjelpesyrker» med kontrolloppgaver. Ut over dette finner man en rekke personer som er mer eller mindre løsere tilknyttet den såkalte sikkerhetsindustrien, med salg og formidling av produkter med mer.

Ut fra dette bør det ikke overraske noen om tallet overstiger 20 000. Det er ikke usansynlig at det er godt over det dobbelte av hva vi har av ansatte innenfor politiet<sup>12</sup>.

Det er likevel et spørsmål om hva som skjuler seg bak tallene. Hva slags aktivitet utfører alle disse? Det er en forskjell på oppgavene som de med politimyndighet utfører, som Kystvakten og Konkurransetilsynet, og mykere orienterte tilsyns- og kontrollyrkers oppgaver. Likevel snakker vi ikke om et vesentlig

---

<sup>9</sup> Omtrent 50 er registrerte medlemmer av de to organisasjonene PEF og Nopes, mens det opplyses å være like mange som driver uten å være registrerte.

<sup>10</sup> Artikkelen «Forsikringselskaper overtar politiets jobb» viser at If har 19 ansatte innen sin utredningsavdeling hvor de aller fleste er politiutdannet, mens «De andre store forsikringselskaperne har fra 18 til 24.» (Dagsavisen 16.10.2007.

<sup>11</sup> Med de nye hvitvaskingsreglene så kan man hevde at *alle* ansatte innen bank og finansnæringen er pliktige til å utføre politisiær virksomhet og rapportere mistanker om kriminelle penger til Økokrim. DnBNOR har alene ca 12000 ansatte.

<sup>12</sup> Marius Stub har gjort et anslag i sitt bidrag i konferanserapporten. Han konkluderer med at vi i Norge har omtrent 40 ulike tilsyn med ca. 7000 årsverk .

brudd, men mer om glidende overganger. Disse overgangene kan ofte oppleves problematiske av både politiet og andre. Eksempelvis har de store forsikrings-selskapene egne utredningsavdelinger vanligvis bemannet med politiutdannede som etterforsker forsikringsvindel. Disse utreder flere tusen saker årlig. En representant for bransjen uttaler: «Når vi ikke har økt antallet (ansatte) ytterligere, så er det fordi vi tross alt er et forsikrings-selskap, og ikke ønsker å fremstå som en politiavdeling.» (Dagsavisen 16.10.2007)

En del av disse utfører oppgaver som politiet tidligere hadde, mens mange av dem har oppstått som svar på økt fokus på nye problemer (særlig innenfor reguleringen av ulike former for økonomisk- og miljøkriminalitet) eller ved at nye markeder har blitt etablert. Det ligger, som nevnt, politiske og samfunns-messige drivkrefter bak utviklingen.

Jones og Newburn (1998) viser at det tallmessig kanskje ikke har vært en så stor revolusjon, fordi man glemmer at en rekke kontrollører har forsvunnet. Mest synlig er mangelen på billettører ved trikker og offentlig transport som i stedet har blitt erstattet av nye kontrollører. Kanskje er det slik at vi avvikler den gamle vaktmesteren og siden tilsetter en «sikkerhetsekspert» eller en vekter? Likevel skjer det en kvalitetsmessig forandring da de gamle kontrollørene ofte også hadde serviceoppgaver og utførte tilsynet og kontrollen på en måte som var innbakt i andre oppgaver. Det er klart det skjer noe når billettøren erstattes av innebygde kontroll-tiltak, piggråd og razzialignende kontroller<sup>13</sup>. Slikt oppleves som ubehagelig av de fleste og få vil vel hevde at dette medfører økt livskvalitet for de reisende.

Spenninger i forholdet mellom ulike som utfører politisær virksomhet er ikke noe nytt. Det er heller ikke nytt at politiet er i mindretall. Politiet har i stor grad tilpasset seg samfunnsutviklingen og vært med på å prege utviklingen. De konkurrerer til en viss grad med eksempelvis sikkerhetsindustrien, men langt oftere finner en at de samarbeider med aktørene nevnt ovenfor. Det er en gjensidig avhengighet mellom de ulike aktørene, spørsmålet er mer hvor grensene for de ulike går og hvem som skal gjøre hva.

---

<sup>13</sup> Tankene går selvsagt til tunnelbanen i Oslo hvor akkurat dette skjedde.

### *Fremtiden er allerede her*

Spørsmålet om hvem som gjør hva og hvordan ulike politimessige oppgaver løses vil i tiden fremover bli særlig viktig. Politiet tillegges stadig nye oppgaver og det stilles en rekke nye krav til politiet fra publikum og politikere om service og effektivitet. Blant de feltene som har vokst kraftig de siste tiår og hvor det fra politisk hold stilles krav til politiet er:

- Økonomisk regulering, hvitvasking og finansiell kriminalitet
- Familie- og seksualisert vold
- Privatisering av det offentlige rom
- Miljøproblematikken
- IKT-relatert kriminalitet
- Rasisme og trakassering av ulike grupper
- Organisert kriminalitet
- Terror
- Migrasjon og grensekontroll

Politiet har ingen mulighet for å dekke alt dette. Det er vel heller ingen som finner det ønskelig eller hensiktsmessig at politiet alene skal eie disse problemområdene. Utviklingen vil stille krav til samarbeid med andre som utfører polisiært virke og tilsynsvirksomhet. Politiet blir nødt til å fortsette med økt spesialisering. Innenfor flere av problemområdene vil det viktigste bli å utvikle en klar rollefordeling. En av de mest sentrale funksjonene for politiet i framtiden vil bli rollen som informasjonsformidler og behandler (Reiner 2000). I samarbeidet med andre vil politiets rolle som formidler av kunnskap og informasjon være vesentlig, noe man allerede ser eksempler på, særlig innenfor kriminalitetsforebyggende tiltak. Kunnskapsbasert politiarbeid forutsetter nye måleinstrumenter, ledelsesformer, policyer og organisasjonsstrukturer, og at samordningsmodeller faktisk praktiseres. Stikkord for godt politiarbeid er allerede kommunikasjon,

fleksibilitet, refleksjon, og målet er dynamiske politiroller som spiller ut i nettverk av tverrfaglighet.

Vi slutter oss til hva Augland, Mæland og Knut Røsandhaug (2004) konkluderer, at mye tyder på at politiet i framtiden vil ha en sentral rolle som koordinatorene blant flere andre som utfører polisiær virksomhet. Dette er en rolle politiet allerede utøver og kjenner godt.

## Litteratur

**Aftenposten** 23.01.2007. «Politileder vil ha vektersjekk.»

**Augland Ragnar L., Henry John Mæland og Knut Røsandhaug** (2004). *Politirett*. 2 utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.

**Bakketeig, Elisiv** (2006). *Mobil voldsalarm: en friere hverdag?*. Oslo: Politihøgskolen.

**Bayley, David H** (1990). *Patterns of policing. A comparative international analysis*, Rutgers. , New Jersey: University press.

**Bittner, Ernst** (1970). *The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models*. Chevy Chase, Md.: National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency.

**Christie, Nils** (1993). *Kriminalitetskontroll som industri*. Oslo: Universitetsforlaget.

**Dagsavisen** 16.10.2007 «Forsikringselskaper overtar politiets jobb.»

**Egge, Marit** (2007). *Konfliktrådsprosjektet og MIL: påtalekompetanse til lensmenn og nye meglingsarenaer*. Oslo: Politihøgskolen.

**Finstad Liv** (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax.

**Garland, David** (2001). *Culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.

**Granér, Rolf** (2004). *Patrullerende polisers yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.

**Gundhus, Helene Oppen** (2006). «For sikkerhets skyld». *IKT, kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet*. Oslo: Universitetet i Oslo (Dr.polit-avhandling).

**Holmberg, Lars** (1999). *Inden for lovens rammer: politiets arbeidsmetoder og konkrete skøn*. København: Gyldendal.

- Hughes, Gordon og Adam Edwards** (2005). «Crime prevention in context» I: *Handbook of crime prevention and community safety*. Nick Tilley (red.). Cullompton: Willan.
- Johnston, Les** (2000). *Policing Britain: risk, security and governance*. Harlow, England: Longman.
- Johnston, Les og Shearing, Clifford** (2003). *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge.
- Jones, Trevor and Newburn, Tim** (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Knutsson, Johannes og Pirjo Partanen** (1986): Vad gör polisen? En jämförelse mellan kvarters-polistjänst och ordningspolistjänst. Stockholm: BRÅ forskning.
- Larsson, Paul** (2002a). *I lovens grenseland*. Oslo: Pax.
- Larsson, Paul** (2002b). *Å straffe, veilede eller overtale?: en studie av fire tilsynsmyndigheters reguleringsstrategier*. Oslo: Kråd.
- Larsson, Paul** (2007). *Å opprettholde ordnede borgerlige forhold. En innføring i politivitenskap*. Manus.
- Lomell, Heidi Mork** (2007). *Selektive overblikk: en studie av videoovervåkingspraksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordstoga, Olav** (1992). *Lensmenn i 800 år. Jubileumsbok Norges Lensmannslag 1893 – 1993*, Oslo: Leseselskapet.
- Politidirektoratet** (2002). *Strategiplan for forebyggende arbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet** (2005). *Politiet i lokalsamfunnet: veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå*. Oslo: Politidirektoratet. (12/2005)
- Politidirektoratet** (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet
- Reiner, Robert** (2000). *The Politics of the Police*, Oxford: Oxford University Press.
- Reiss, Alber J** (1987). «The Legitimacy of Intrusion Into Private Space», I *Private Policing*, Shearing og Stenning (red). London: Sage.
- Shearing, Clifford D. og Jennifer Wood** (2007). *Imagining security*. Portland: Willan Publ.
- Shearing, Clifford D. og Philip C. Stenning** (1987). «Reframing Policing» I *Private Policing*, Shearing og Stenning (red). London: Sage.
- Shearing, Clifford D** (2007). *Police: past, present and future*, manus, foredrag i Växjö, august 2007.

**St. meld 42** (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

**Supphellen, Steinar** (1986). *Trondheim politimesterembete under eneveldet 1686 – 1814*. Trondheim: Tapir forlag.

**Valen-Senstad, Fartein** (1953). *For lov og rett i 200 år. Oslo Politis historie*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.



# Politigeneralisten, den moderne staten og politiets legitimitet<sup>1</sup>

– Noen refleksjoner omkring generalistens plass i politiet

*Av Åsmund Birkeland*

I likhet med andre praksisfelter er det også for politiets del stor oppmerksomhet omkring behovet for spesialisering. Det blir dels hevdet at spesialiseringen må gjelde de enkelte yrkesutøverne og dels måten politiet er organisert på. Det synes å være en utbredt oppfatning at generalisten er et sympatisk, men naivt ideal i dagens stadig mer kompliserte virkelighet, og at generalistens tid derfor er forbi. En diskusjon om generalistens framtid i norsk politi må forholde seg til i alle fall følgende spørsmål: For det første: Hva innebærer det egentlig å være generalist? For det andre: Hva særpreger politiet som samfunnsinstitusjon? For det tredje: Hvordan ønsker man at politiet skal utvikle seg – hva slags politi vil man ha? Og for det fjerde: Hva har dette å si for polityrket i praksis? I det følgende vil jeg komme inn på disse spørsmålene. Jeg vil argumentere for en bestemt måte å oppfatte generalistbegrepet på og forsøke å vise at dette er en kunnskaps- og praksisform som er særlig viktig i en samfunnsinstitusjon som politiet. For å underbygge dette, har jeg ikke bare skrevet om generalistbegrepet, men også kort om hva jeg mener er noen prinsipielle hovedaspekter ved politiet som institusjon.

La meg først si at jeg mener man skal ha tro på prosjektet om å utdanne generalister for norsk politi; utdanning av generalister er fornuftig på grunnlag av politiets plass i liberale kapitalistiske statssamfunn. Det er også gode grunner til å hevde at generalisten er viktig dersom man mener at politiet skal være en mest mulig allmenn institusjon, med høy grad av legitimitet, og fram-

---

<sup>1</sup> Denne teksten bygger på foredraget «Hva er en generalist?», holdt ved Politihøgskolens Forskningskonferanse 3. og 4. oktober 2007.

stå som reell forvalter av statens monopol på legitim fysisk maktanvendelse (politimyndighet) i samfunnet.

## Generalistbegrepet

### *Generalisten har kunnskap om det generelle*

Å utdanne generalister er ikke i utakt med «tidens krav», tvert om. Og det er heller ikke i strid med kravene til spesialisering og såkalt «spisskompetanse». Men, det forutsetter at det legges en fruktbar forståelse av generalistbegrepet til grunn, og at det ikke reduseres til et slapt ideal om «tusenkunstner», «altnuligmann» e.l., som også gjerne brukes lett nedsettende. Grunnen til dette har kanskje med prestisje å gjøre: Altnuligmannen/tusenkunstneren er ikke spesielt dyktig i noe som helst. Vedkommende kan brukes til mange oppgaver, men ingen som er virkelig krevende. Når det så stadig dukker opp spesialutdannelse, sertifiseringer, teknologier, utstyr etc. som stiller kunnskapskrav som overskrider generalistens ferdigheter, ser man dette stadig tydeligere. En tusenkunstner vil aldri være på høyde med den som har drevet det svært langt innenfor et avgrenset felt.

Jeg skal i dette kapitlet antyde en forståelse av generalistbegrepet som jeg mener peker på en utdanning og en kunnskapstype politiet i høyeste grad trenger – og som verken er gammeldags eller lite anvendelig i vår tids virkelighet. En virkelig generalist er ikke først og fremst en som har middelmådig kunnskap og ferdigheter innenfor en lang rekke forhold eller gjøremål; en generalist er en som er spesielt dyktig når det gjelder *generell kunnskap* og *generelle ferdigheter*. Spørsmålet blir så: Hva er generell kunnskap? Hvordan er det mulig å være spesielt kunnskapsrik om det generelle?

Stortinget har vedtatt at «Politimannen skal være en generalist»<sup>2</sup>. Det er altså ikke uten videre klart hva som ligger i dette. Heller ikke er det klart hvilke konsekvenser denne formuleringen har for hva man skal legge vekt på i utdan-

---

<sup>2</sup> St.meld. nr. 42 (2004-2005), samt NOU 1981: 35, og NOU 1987:27.

ningen av norsk politi. I politiet og i samfunnet ellers er det som nevnt en utbredt oppfatning at tiden for den allsidige generalisten er i ferd med å renne ut; det som i stedet kreves er spesialisering og spisskompetanse. Innen de fleste sosiale praksisfelt øker mengden ulike oppgaver, samtidig som kunnskapene om hvordan de kan løses også utvikler seg. Dette henger sammen både med generelle samfunnsforhold (for eksempel for politiets del: urbanisering, globalisering, endringer i familien, internasjonalisering av kriminalitet etc.), krav fra samfunnsinteresser om oppgaveløsning, og at kunnskaper øker, teknikk og teknologier utvikles kontinuerlig. Mengden ulike gjøremål vokser, og kompleksiteten og kunnskapsmengden som de enkelte gjøremålene krever vokser også. Politiets praksisfelt vokser altså både i bredde og dybde.

En slik utvikling (reell eller forestilt) er trolig en vesentlig bakgrunn for den svekkede tro på at framtiden tilhører generalisten. Det er vanlig å hevde at den virkeligheten politifolk møter er blitt så sammensatt, kompleks og mangfoldig, og at utstyr, teknologi og vitenskap er blitt så høyt utviklet osv., at bare den som har spesialisert seg innenfor sitt avgrensede felt kan være så dyktig som det kreves dersom bestemte oppgaver skal løses. En utbredt oppfatning blant norske politifolk kan således kanskje formuleres omtrent slik: «Politiets virkelighet er blitt så kompleks, gjøremålene så mangfoldige og den kunnskap som kreves innenfor hvert enkelt av dem er blitt så svær at generalistidealet i dag bare hører hjemme i festtalene. I dag kan man bare bli rimelig dyktig innenfor et avgrenset spesialfelt.» Dette er en helt logisk slutning: Et felt som kontinuerlig utvider seg både i bredde og dybde vil etter hvert bli umulig å mestre som helhet, selv for middels guder. Så konkluderes det: Generalistens tid er forbi.

### ***Generalist og spesialist – motsetninger?***

Men denne siste slutningen forutsetter altså en forståelse som sier at generalistkunnskap er å kunne noe om «alt», og det er det selvsagt ingen som kan leve opp til. Denne utbredte oppfatningen av hva en generalist er, er for øvrig i tråd med den vi finner i norske ordbøker: «**generalist**» er en person med allsidige

kunnskaper (innenfor faget sitt), til forskjell fra *spesialist*.<sup>3</sup> Generalisten kan noe om mange ting, men er ikke spesialist på noe. Generalist er her definert ved sin motsetning – det å være spesialist. La meg se litt nærmere på denne tankemodellen før jeg går videre til det generalistbegrepet jeg vil gå inn for. En måte å gjennomtenke den utbredte måten å skille mellom generalist og spesialist på, er å si at spesialisten går i «dybden» på et lite og avgrenset felt, mens generalisten stort sett holder seg nærmere «overflaten», men over et desto større kunnskapsfelt. Spesialisten har et lite felt med stor dybde; generalisten et stort felt med liten dybde. Det er dessuten vanlig å tenke seg at jo mer spesialisert spesialisten er, jo smalere felt; jo mer komplett og grundig vi skal kunne noe, jo snevrere må dette vi kan noe om være. Feltets omfang utvikler seg slik omvendt proporsjonalt med dets dybde. Tilsvarende med generalistkunnskap. Jo større kunnskapsfeltets omfang, jo grunnere og mer overfladisk må kunnskapen være.

Dette samsvarer vel med den gjengse oppfatning av generalisten. Generalisten er *altmuligmann*, mestrer tålelig bra (mange vil hevde middels bra eller kanskje meget utilstrekkelig) en lang rekke og meget ulike ferdigheter, besitter kunnskaper som gjør at han eller hun kan handle og løse oppgaver som er «middels» krevende innenfor et stort og varierende felt. Det er slik lett å tenke seg at generalisten riktignok er allsidig, men i beste fall middelmådig.

Om vi nå tenker oss de to skikkelsene – generalisten og spesialisten – drevet i ytterlighet, ser vi snart hvordan denne tankegangen svikter. Som sagt: jo lengre spesialiseringen drives, jo smalere kunnskapsfelt. Og desto større bredde, desto grunnere. Den fullkomne generalist vil være den som besitter ufattelig liten kunnskap om ufattelig mye, mens den fullkomne spesialist omvendt vil kunne ufattelig mye om ufattelig lite. Begge er fullkomment ubrukelige for alle praktiske formål. Begges kunnskap har en logisk tendens i retning av *intet*; marginal kunnskap eller kunnskap om det marginale – begge størrelser nærmer seg null.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Fra *Bokmålsordboka*, Kunnskapsforlaget, Oslo 2005. Imidlertid, som jeg snart skal komme tilbake til, innebærer begrepet *allsidighet* i seg selv et avgjørende moment; ved allsidige kunnskaper er det mulig å se de ulike delene av ens virksomhet i sammenheng med hverandre.

<sup>4</sup> Dette resonnementet er inspirert av og bygger på en tankegang som Ernst Cassirer framstiller i sin kritikk av det tradisjonelle *substansbegrepet* i sin bok *Substanzbegriff und Funktionsbegriff* fra 1910.

### ***Generalistkunnskap – kunnskap om et felt som helhet***

Hele denne måten å se forholdet mellom generalist og spesialist på er følgelig uholdbar. Den ekte spesialist vet mye om hvilket bredere kunnskapsfelt han eller hun er spesialist innenfor, mens generalisten forstår at det egne feltet rommer eller kan kreve kunnskap som bare er mulig gjennom spesialisering, fordypning. Den spesialist som ikke forstår det allmenne som den egne kunnskapen og kompetansen er en spesialitet innenfor, dvs. *en spesifisering av*, forstår ikke sin egen kunnskap. Skillet mellom generalist og spesialist kan nå presiseres til å være et skille når det gjelder kunnskapens *retning*; mot det generelle eller mot det spesielle. Det vil si: Generalistkunnskap betyr at kunnskapen retter seg mot et kunnskaps- og praksisfelt *som en (mest mulig forståelig) helhet*, mens spesialistkunnskap dreier seg om gitte spesifikasjoner av dette feltet. Det dreier seg altså om et forhold mellom noe allment og de spesifikasjoner som er hva de er i kraft av sin relasjon til dette allmenne.

Hva har så dette å si for diskusjonen om politigeneralisten? Politifolk arbeider og er definert som kyndige og myndige innenfor et bestemt praksis- og dermed også kunnskapsfelt. Politigeneralisten kjenner dette feltet som helhet, har det så å si som sin gjenstand for kunnskap, mens politispesialisten gjør spesifikasjonene – spesialområdene – til sin gjenstand. Man kan si at politigeneralisten fordyper seg i alt som gjør arbeidet til *politiarbeid*, mens spesialisten har oppmerksomheten rettet mot sin spesialitet. Skillet mellom generalist og spesialist dreier seg altså om retning i og gjenstand for kunnskap. For spesialisten er gjenstanden et avgrenset område innenfor et felt, mens generalisten har hele feltet som sin gjenstand. Politispesialisten har kunnskaper og ferdigheter innenfor et lite område av det som samlet sett utgjør politiets praksisfelt. Men dette, det helhetlige – det generelle – er noe *positivt*, noe man så å si kan være spesialist på<sup>5</sup>. Det er enkelt å eksemplifisere denne forskjellen, iblant kan den vises ved et lett komisk element – der spesialisten blir offer for komikken: Dersom en spesialist på biologiske spor forholder seg som spesialist i andre sammenhenger enn der det er faglig relevant, vil situasjonene lett kunne bli underlige.

---

<sup>5</sup> En delvis relevant parallell er selvsagt legeyrket der det lenge har vært vanlig å være godkjent spesialist i allmenmedisin.

En som har allsidige, dvs. mange og varierte kunnskaper og ferdigheter innen et felt, har *annerledes* kunnskaper og ferdigheter enn en som er spesialist på de samme tingene. Allsidighet dreier seg ikke om en utvendig summering av et større antall ferdigheter og kunnskaper. Allsidigheten er nettopp noe i seg selv og innebærer at den som besitter den har kunnskap på et annet, og i en viss forstand høyere nivå, enn den som har et langt snevrere kunnskapsfelt. Takket være allsidigheten kan generalisten *vurdere* den situasjonen han eller hun står overfor på en rikere måte, der de ulike kunnskaper og ferdigheter som trenges, de ulike handlingsmuligheter som finnes kan sees og bedømmes i relasjon til hverandre. Her er det særlig viktig å framheve hvordan den som aktivt bruker sin allsidighet (er seg den bevisst), er i stand til å la de mangfoldige kunnskaper kaste lys over hverandre og «befrukte» hverandre. Generalister har mulighet til å vurdere, bedømme, variere handlemåten, som spesialister ikke vil ha mulighet til. En situasjon som ikke svarer til spesialkompetansen, vil spesialisten enten måtte trekke seg bort fra, eller løse med sine spesialiserte forutsetninger, uten å vite om andre alternativer ville vært bedre.

Som resonnementet over viser, vil generalisten *qua* tusenkunstner eller altmuligmann være absurd i sin ytterlighet. Han eller hun vil kunne være ubrukelig eller sågar skadelig i en rekke sammenhenger som ligger innenfor det kunnskapsfeltet som generalistferdighetene er ment for. Men – det samme vil gjelde spesialisten: den ytterliggående spesialist er absurd og vil være ubrukelig for ethvert praktisk formål, med mindre en annen (en generalist) hadde den fulle styringen over det arbeidet som ble utrettet.

## **Generalisten – «Den helhetsorienterte»**

Det var som medlem av en arbeidsgruppe som skulle lage utkast til ny rammeplan for PHS at jeg begynte å reflektere over generalistbegrepet. Jeg ble bedt om å skrive et notat for å utdype begrepet med tanke på den rapporten utvalget skulle produsere. De to generalistbegrepene jeg har tatt opp, ble i rapporten presentert på følgende måte:

## «Generalist I

En generalist er en person som behersker et bredt og variert *utvalg av kunnskap og ferdigheter* som man antar kreves innenfor et praksisfelt. Hva som skal tilhøre utdanningen av en slik generalist vil kunne fastslås ut fra en rent praktisk vurdering av hva man kan bli konfrontert med under utøvelsen av det praktiske arbeidet. Her vil man legge vekt både på en rent kvantitativ eller *ekstensiv* vurdering, dvs. hvor stor faktisk del av arbeidet ulike oppgaver vil romme, og en kvalitativ eller *intensiv* vurdering som legger vekt på *viktigheten* av visse former for kunnskap. Den første formen er kunnskaper man opplagt må kunne, ikke minst fordi man behøver dem så hyppig at det vil være umulig å utføre yrket uten å beherske dem. Den andre formen er kunnskap som kan trenge svært sjelden, kanskje aldri, men som det derimot vil være svært alvorlig ikke å beherske dersom det skulle oppstå situasjoner der de trenges.

## Generalist II

Generalisten har evnen til å se og tenke *helhetlig*, se sammenhenger, *tenke og orientere seg generelt*. En generalist er en person som *forstår* sin egen virksomhet i relasjon til den sosiale virkeligheten han eller hun arbeider i. For politiets del må det blant annet dreie seg om å ha en forståelse av *hva politiet virkelig er*. Da kan man ikke bare lære det «fra innsiden», det vil si å lære seg det politiet «gjør». En generalist må evne å se sin egen praksis og sitt eget praksisfelt *fra utsiden*, for dermed å forstå dets sammenheng med samfunnet for øvrig. Denne typen kunnskap er *selvbevissthet*, dvs. en kunnskap der en gjør seg selv og ens egen praksis til gjenstand for kunnskap. Slik kunnskap vil kunne ha stor betydning for den praktiske utøvelsen av yrket. Denne kunnskapsformen innebærer en selvbevissthet som fremmer egenutvikling; politigeneralisten er en person som har «lært å lære», som tar ansvar for egen læring og utvikling. Ideelt vil generalisten ha evnen til å unngå stereotyper, mestre å bryte ut av faste tankemønstre, kunne orientere seg relativt, uten å miste øye for hva som er oppgaven/oppdraget.»<sup>6</sup>

Sammenhengen mellom generalistegenskapene og det å unngå stereotyper, består i at generalisten nettopp ikke fastholder statiske skjemaer for hvordan reelle erfaringer og inntrykk skal oppfattes, men derimot bestreber seg på å oppfatte særegenhetene ved individuelle situasjoner og personer ved å ha et mest mulig reflektert forhold til de fortolkningskategorier og begreper som nødvendigvis inngår i enhver virksomhet.

---

<sup>6</sup> Fra rapportdelen av *Utkast til ny rammeplan for Bachelor – politiutdanning*, (s. 12-13: 2006).

Helhetstenkning og helhetsforståelse innebærer et kontinuerlig arbeid for å integrere nye erfaringer i helheten av tidligere kunnskaper og erfaringer. Det betyr å rette *oppmerksomhet* mot at nye erfaringer alltid truer eller legger press på tilvante tankemodeller. Dersom en erfaring ikke lar seg innarbeide i den forståelsen den som erfarer hadde forut for erfaringen, vil helhetsorienteringen bety både å reflektere over selve erfaringen, men også – og ikke minst viktig – å reflektere over, endre og utvikle den forståelsen og de tankeformene som fantes fra før, denne før-forståelsen.<sup>7</sup> Helhetstenkning vil si å ikke slå seg til ro med tankeformer som ikke lar seg forene, ikke bære over med erfaringer som må undertrykkes dersom tankeformene skal opprettholdes. Det betyr interesse for å stille nye spørsmål, for å søke sammenhenger som kan gjøre det som oppleves forståelig. Det gjelder å handle og erfare med en retning mot helhet, der en tar erfaringen og refleksjonen på alvor.

***Om forholdet mellom refleksjon og praktisk yrkesutøvelse. Forholdet mellom utdanning og yrkeserfaring.***

En dyktig generalist er ikke en representant for «sunn fornuft», «sunt bondevett» eller *common sense*. Den sunne fornuft kan være sunn, men er det ofte ikke. Det er ikke noe presist begrep, men dekker ofte over tjukke fordommer, kulturelt eller ideologisk funderte holdninger, måter å klassifisere verden på som henger sammen med bestemte former for sosialt samhold og normer. Det som sunn fornuft tilsier, er ikke bedre enn nivået i den samholdskode som den er forankret i. I de fleste yrker finnes det slik en yrkeskultur som angir hva som til enhver tid og ethvert sted er gyldige vurderinger og handlinger for en bestemt gruppe og dens virksomhet. Dette gjelder selvsagt også politiet. Dersom det for eksempel er en framherskende del av yrkeskulturen på et tjenestested å klassifisere mennesker i «vi og dem», gruppere visse mennesker som «slask», som «utlendinger», som «narkomane» etc., vil det også følge en hel rekke handlinger og vurderingsmåter som nettopp deltagerne i dette fellesskapet regner som sunn fornuft.

---

<sup>7</sup> Dette er i og for seg et allment hermeneutisk prinsipp.



I en fruktbar forståelse av generalisten inngår det, slik det framgår av avsnittene over, at generalisten er reflektert og kunnskapssøkende. Han eller hun har en forståelse av at ens egen dyktighet forutsetter både teoretisk-faglig fordypning og praktisk-reflektert arbeidserfaring. Generalisten vil nettopp ikke akseptere herskende vurderingsmåter og kategoriseringer som gyldige, men er ideelt sett hele tiden sannhetssøkende. Det å ta egne erfaringer på alvor, gjøre dem til virkelig kunnskap, krever strev og bevisst arbeid med å sammenholde det som erfares med det allerede erfarte (som nevnt i forrige avsnitt). Den som slår seg til tåls med fravær av teoretisk fagkunnskap og reflektert begrepsbruk, og i stedet passivt lar opplevelser i yrkesutøvelsen passes inn i dominerende hverdagskategorier, blir ikke klokere med «erfaring», men tvert om. Kategoriene, fordommene og stereotypiene blir bare sterkere.

Slik blir det viktig å framheve at en god generalistutdanning nødvendigvis må legge vekt på den teoretiske siden av utdanningen, siden muligheten til slike studier blir sterkt redusert så snart den praktiske arbeidsvirkeligheten begynner. Utdanningen er avgjørende for utviklingen av gode generalister – men det er også arbeidserfaringen. Et studium kan ikke skape praktisk erfarne politifolk, men kan være med på å legge grunnlaget for at de skal bli det.

## Politiet og det moderne samfunn

### *Politi – en profesjon?*

Jeg skrev innledningsvis at jeg mener at generalisten er viktig for politiet, både på grunn av politiets institusjonelle funksjon i *liberale kapitalistiske statssamfunn* og på grunn av behovet for å ivareta politiets legitimitet i samfunnet best mulig. Diskusjoner om spesialisering har ofte med profesjoner og yrker å gjøre. La meg i denne forbindelse legge fram en påstand, som er med på å begrunne hvorfor nettopp generalistutdanningen er viktig for politiet: Politiet er ikke et yrke på linje med andre yrker, politi er ikke først og fremst en profesjon. *Politiet er en samfunnsmessig institusjon som er konstitutiv for eksistensen av et moderne samfunn.* Politiet er ikke en blant en lang rekke offentlige tjenesteprodusenter. Det er en indre forbundet del av den liberale stat.

Argumentasjonen er i korthet slik: Politiet som moderne fenomen er forbundet med det institusjonelle skillet mellom samfunnets offentlige og private sfærer (som snart skal utdypes). Et allment enhetspoliti er det klareste og mest legitime uttrykket for dette skillet; det er ett offentlig organ som til daglig forvalter statens enerett på fysisk maktanvendelse. I et enhetspoliti er det så av stor betydning at organisasjonen består av gjenkjennelige og allment anerkjente tjenestemenn og kvinner som samlet utgjør *Politiet*. Det som mer enn noe skiller politiet fra andre yrkesgrupper er selve politimyndigheten; denne henger ikke sammen med noen bestemt spesialfunksjon, men er det ene særtrekket som gjør politiet til politi; uten politimyndighet intet politi – selvsagt.

Det er fullt mulig å tenke seg et moderne samfunn uten sosionomer, psykologer eller sykepleiere. Eller datateknikere, journalister eller vektere. Man kunne savnet slike yrkesutøvere, man kunne kanskje importere deres tjenester fra utlandet, dersom behovet var stort. Men ikke slik med politiet. Politiet er ingen tjenesteprodusent. Politiet skal ikke konkurrere med andre yrker. Det kan ikke overflødiggjøres av private aktører, uten at selve samfunnsformen dermed også endres. Dette sentrale poenget ved det moderne samfunnets politi trenger en kort utdypning.

Politiet henger sammen med selve samfunnets sosiale organisasjon, slik den dypest sett kommer til uttrykk i vår tids dominerende samfunnsform. Et helt avgjørende særtrekk ved denne samfunnsformen, er det formelle og reelle skillet mellom det offentlige og det private, mellom det politiske og det økonomiske. Politiet uttrykker dette skillet: Det liberale innebærer at alle individer er rettslige subjekter i samme grad, dvs. prinsippet om likhet for loven. Lov og rett er et offentlig anliggende, og det å «ta loven i egne hender» – selvtekt – er forbudt. Bruk av fysisk makt – vold – er forbudt, unntatt i tilfeller som defineres som nødverge. Politiet er opprettet for å påse at loven følges og er utstyrt med vide fullmakter for å sikre dette.

## Politiet og skillet mellom samfunnets offentlige og private sfære, mellom politikk og økonomi

Jeg kommer her til å ta for meg begrepet *moderne samfunn* i en bestemt betydning: Moderne samfunn er i denne sammenheng *liberale, kapitalistiske statssamfunn*.<sup>8</sup> Ett av de helt fundamentale vesenstrekkene ved denne samfunnsformen – som også gjelder Norge – er den formelle og reelle delingen av samfunnet i to «sfærer»<sup>9</sup>: den offentlige og den private. Denne delingen viser seg også som et skille mellom politikk og økonomi og dessuten som et skille mellom stat og marked.

Den private delen av samfunnet er bl.a. kjennetegnet ved at individer eller enkeltgruppers rett til å hevde sine egne interesser er strengt regulert; ingen av dem har lov eller rett til å bruke fysisk makt eller tvang for å hevde sine ulike behov, ønsker eller interesser. Fysisk makt kan man bare ty til i ytterste nødsfall, i tråd med retten til nødverge. Dersom fysisk makt – vold – oppfattes som påkrevet, må man henvende seg til samfunnets offentlige side, til *staten*. Denne har rett og plikt til å støtte den enkeltes krav for så vidt som kravene er hjemlet i landets lover. Det vanligste eksempel er alle interesser som er knyttet til eiendom og eventuelle krenkelser av eiendommen. I forlengelsen av dette kommer håndhevelse av den retten som følger av inngåtte og rettslig gyldige kontrakter. Staten kan benytte fysisk makt – også om det er for å forsvare enkeltindividens juridiske rettigheter. Disse på sin side er i moderne samfunn fratatt denne muligheten. Dette er i korthet det som kommer til uttrykk i *statens voldsmonopol*.

Denne moderne samfunnsformen innebærer dermed at voldsanvendelse, dvs. fysisk tvangsmakt, er samlet på den offentlige siden, mens den private i prinsippet er rensert for dette. Privat anvendelse av fysisk makt er som regel kriminalisert. Denne polariseringen er noe av det viktigste ved det offentlige som offentlig og det private som privat.

I Europa var slik de førkapitalistiske, føydale samfunnene samfunn typisk preget av at evnen til fysisk maktbruk var ujevnt fordelt. Den med størst

---

<sup>8</sup> Modernitetsbegrepet rommer selvsagt langt mer og kan belyses fra andre og svært forskjellige innfallsvinkler.

<sup>9</sup> Jf for eksempel Meiksins Woods (2002): «Skillet mellom det «økonomiske» og det «politiske» i kapitalismen».

maktkapasitet (for eksempel i form av privatarmeer, egne styrker) var også de rikeste og mektigste. Evnen til å akkumulere materielle verdier, evnen til rikdom og eiendom hang sammen med denne kapasiteten. Distribusjonen av samfunnets produksjonsresultat, skjedde ikke gjennom kontrakter mellom juridisk likestilte subjekter (som det moderne samfunnets lønnsarbeidsavtaler), men ved særrettigheter, privilegier og tradisjonelle bånd som ble dels ivaretatt, dels instituert gjennom direkte fysisk maktbruk. Den livegne som nektet å avstå arbeid eller produkter til sin godseier, ble gjerne tvunget ved for eksempel pisking, innesperring eller trusler om å miste livet – trusler som i perioder og områder ofte var høyst reelle og medførte fullbyrdelse. Hvilken rett et menneske hadde avhang av familie, tradisjoner, integrerte samfunnsmessige normer – men også av evne til naken fysisk maktbruk.

Et viktig mål på et samfunns modernitet, kan nå være i hvilken grad statens voldsmonopol er realisert, både formelt og reelt.<sup>10</sup> Et samfunn som er preget av at vesentlige sosiale prosesser (særlig av eiendomsmessig, dvs. økonomisk art) formidles ved fysisk maktbruk, og der utøverne av denne befinner seg utenfor staten, er ikke et moderne samfunn i en fundamental betydning av dette ordet. Dersom sosiale maktstrukturer opprettholdes og vesentlige deler av samfunnets produktive overskudd fordeles ved vold eller trusler om vold, kan samfunnet være en type føydalsamfunn, der familier, klaner eller andre grupper i realiteten utfordrer statens *suverenitet*, ja gjør den imaginær. En måte å vurdere graden av «modernitet» på, er dermed klarheten og styrken i skillet mellom det offentlige og det private. Et typisk, utbredt og problematisk brudd på dette skillet er *korruptjon*, et annet er sterke og vedvarende «mafialignende» organisasjoner og -strukturer. Disse to bruddene henger selvsagt svært ofte sammen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Hvorfor gir det mening å se på skillet mellom samfunnsfærene som et uttrykk for modernitet? En grunn er at denne samfunnsformen er av historisk sett svært ny dato og at den bryter med *tradisjonen* som regulerende prinsipp. Skillet mellom privat og offentlig sfære er et annet uttrykk for og slik uforenlig forbundet med rettsstaten. I rettsstaten kan få tradisjonsregulerte forpliktelser tillates dersom de forutsetter bruk av fysisk makt, slik for eksempel familiens stilling i samfunnet tradisjonelt har krevd (jf. for eksempel «blodhevn», «familiefæder» etc.).

<sup>11</sup> Dette kan utdypes i problematikken omkring den manglende formlikheten eller samsvaret mellom samfunn og stat som finnes i ulike katolske områder, eller i deler av Asias eller i Afrikanske nasjonalstater: Statens krav er uforenlig med konstitutive prinsipper for det uformelle samfunnet; særlig *familien*.

I de fleste relativt komplekse samfunn vi kjenner til, har det foregått eller foregår det en mer eller mindre systematisk kontroll og tvangsmessig håndhevelse av sosiale systemer og interesser. I politivitenskapen omtales dette gjerne med et samlebegrep som *polisier virksomhet*, eller *policing* i engelskspråklig litteratur.<sup>12</sup> Det særegne ved kapitalistiske samfunn er ikke selve forekomsten av polisier virksomhet, men derimot selve måten den er organisert på – at den er trukket ut av de ikkeformaliserte sosiale systemene og (i overveiende grad) samlet på statens hånd. Politiet er rett og slett det organiserte uttrykket for dette vesenstrekket ved samfunnet.<sup>13</sup>

### **Politiets organisering: Ett politi eller flere politiorganisasjoner? (Enhetspolitiet og den moderne staten)**

Slik moderne liberale stater kan ha ulike *utforminger*, organiseres ulikt: parlamentarisme? monarki? republikk? etc., slik kan også politiet organiseres på mange vis. Men det finnes ikke et alternativ som heter *intet politi*. Å avskaffe det statskontrollerte politiet vil bety å oppheve statens reelle monopol på fysisk maktanvendelse, som igjen betyr å fjerne skillet mellom samfunnets private og offentlige sfærer. En fjerning av dette skillet vil være en avmodernisering av samfunnet, muligens en form for «reføydalisering», der økonomisk og sosial posisjon og sikkerhet er tett forbundet med evne til (privat) fysisk makt.

Skal man ha et enhetspoliti som i Norge? Hvis ikke – hva i stedet? Det vil få vidtrekkende konsekvenser dersom denne fundamentale institusjonen splittes opp i spesialavdelinger, mer eller mindre selvstendige organisasjoner slik vi kjenner det fra andre land (for eksempel Frankrike, Italia, USA). Jeg vil hevde at ett av problemene i land med oppsplittede og spesialiserte politiorganisasjoner, er *mangelen på modernitet*, ikke det motsatte. Grunnen til dette er at i alle fall

---

<sup>12</sup> Jf Larsson og Gundhus' kapittel i den foreliggende konferanserapporten, der de blant annet siterer den britiske kriminologen Robert Reiner.

<sup>13</sup> Det er denne organiseringen som gjør det meningsfylt å snakke om et skille mellom en særskilt privat og økonomiske sfære som motstykke til den politiske og offentlige sfære. Både den historiske utviklingen og de enorme konsekvensene av dette samfunnsmessige skillet er tema i nevnte artikkel av Ellen Meiksins Wood,(2002) se fotnote over.

i en viss, og ganske sikkert varierende, grad vil en differensiert og oppsplittet politiorganisasjon kunne svekke eller utydeliggjøre skillet mellom det offentlige og det private.

Dersom politiets organiseringsform og ytelser ikke samsvarer med de krav og forventninger den grunnleggende samfunnsorganiseringen tilsier; reelt statlig maktmonopol, tilnærmet lik tilgang for hele befolkningen til de ressurser dette mono-polet forvalter, («lik tilgang til polititjenester»), vil politiet oppleve en grunnleggende legitimitetskrise. Dette kan komme til uttrykk ved at hele eller deler av politiet oppfattes som korrupte, som maktesløse eller som farlige eller skremmende. Og dessuten fordi disse delene ikke framstår som enhetlige og gjensidig forsterkende. Ved flere og til tider innbyrdes konkurrerende politiorganisasjoner, kan den enkelte tjenestekvinne eller -mann, for ikke å snakke om hele avdelinger, kunne komme til å miste kontakten med og forståelsen av den helheten vedkommende er del av. Dette vil lett kunne få konsekvenser for hvordan den konkrete polititjenesten utføres. Det at samfunnet oppfatter politiet som POLITIET rett og slett, er en grunnleggende side ved det norske politiets legitimitet. En samfunnsutvikling som i motsetning til dette fører til en variasjon av selvstendige politiorganisasjoner og der sentrale polisiære oppgaver også overføres til ikke-statlige aktører, vil på samme tid både true politiets legitimitet og undergrave sentrale trekk ved samfunnets modernitet.

La meg for enkelthets skyld skille mellom to hovedsider ved politiets legitimitet og funksjon i samfunnet: a) politiets konkrete effektivitet og b) dets *symbolske* betydning. Det er selvsagt ingen motsetning her, tvert i mot. Men politiets legitimitet i et samfunn skyldes bare til en viss, om enn viktig, grad dets rent operative evne til å håndheve loven, til ordensvirksomhet, til å oppklare kriminalitet etc. Politiets bidrag til samfunnet må vurderes ut fra hva vi i bred forstand kan kalle politiets forbindelse med samfunnets normative og sosiale integrasjon og struktur. Politiet må ideelt oppfattes som et forståelig uttrykk for det samfunnet vi lever i.

## Generalisten og politiet som institusjon

Hvilken forbindelse er det så mellom alt dette og diskusjonen om politigeneralisten? Svaret mitt her er bare at et enhetspoliti dominert av generalister med selvbevissthet; reflekterte og bredt skolerte politifolk som forstår hvem de er og hva som er deres rolle og funksjon i samfunnet, vil kunne bidra vesentlig til å opprettholde politiets legitimitet i framtida.

Det er en viktig forbindelse mellom idealet om politigeneralisten og politiets institusjonelle særpreg. Det at politiet er det organiserte uttrykket for statens monopol på fysisk maktbruk, innebærer at politiet bare i begrenset grad, og det trolig mindre enn andre samfunnsaktører, selv kan avgjøre hva som er dets oppgaver. Det er samfunnsforhold og sosiale prosesser hinsides politiets innflytelse som avgjør hva politiet vil måtte forholde seg til. Kort sagt kan man si at i prinsippet alle situasjoner der det kreves utøvelse av politimyndighet (et begrep som bare har mening på grunn av politiets unike legale rett og til tider plikt til den omtalte fysiske maktbruk) kaller på politiets handling. Hva som preger politiets hverdag avhenger slik av samfunnsforholdene til enhver tid. Politigeneralister er opptatt av dette og interesserer seg for sammenhengen mellom sin egen yrkesaktivitet og det samfunnet hun eller han lever i.

Det gjelder å ikke bli blendet av kravene til effektivitet og ekspertise, «high tech», formell kontroll, avansert forebygging etc. Et politi som bare forstår sin operative side, i ordets videste betydning, uten å erkjenne eller fordype seg i sin *symbolske* side, vil være en tragedie. En dobling av antall politifolk, en tredobling av antall eksperter og spesialister, massiv økning av ulike spesialenheter med tilsvarende avansert utstyr, vil ikke gi oss et bedre politi, dersom politiets symbolske uttrykk endres negativt. Et politi med svak støtte i sitt eget folk er nødvendigvis et svakt politi. Og her kan det være verdt å minne om følgende: Dersom samfunnets funksjoner og samfunnsmedlemmenes lovlighet ikke var konsekvenser av oppslutning og legitimitet, men derimot fulgte av politiets effektivitet og frykten for å bli pågrepet ved lovbrudd, ville vi *de facto* hatt en politistat.

## Krever vår tid mer spesialisering enn før?

Det kan være på sin plass å slå fast at spesialisering ikke er noe nytt – den er tvert om like gammel som samfunnets arbeidsdeling, jf utviklingen av de ulike håndverkene som et eksempel. Virkeligheten har lenge blitt erfart som oppsplittet i mange delområder der den enkeltes kunnskaper og ferdigheter kommer til kort. Ikke desto mindre er det et faktum at både den materielle og kunnskapsmessige produksjonen i samfunnet blir stadig større, mer kompleks og oppsplittet.

Er det da faktisk slik at politiarbeidet kaller på spesialisering på linje med andre fag, vitenskaper eller yrker? Selvsagt. Det er innlysende at politiets praksisfelt er like påvirket av denne samfunnsutviklingen som andre. I politiet trengs en rekke spesialister: Økonomer, forebyggere, avhørsekspertter, jurister, kriminalteknikere, psykologer, etc. Men – trenger noen av disse i tillegg å være *politifolk* for å kunne løse oppgaver for politiet? I denne listen inngår det egentlig ikke noe bestemt som har med politi å gjøre; det dreier seg bare om en utvendig oppramsing av en rekke spesialiteter som trengs mange steder – også i politiet. Kunne man tenke seg en radikal omorganisering av politiet til en virksomhet der man ansatte folk alt etter hvilken spesialitet de hadde?

Vi kan forsøke å tenke tanken helt ut som en idealtipe: Staten nedlegger dagens politi og oppretter et helt nytt politidirektorat med ansvar for å gjøre alt som trengs for å løse de oppgaver som i dag tilligger politiet. Det skal gjøres så effektivt og økonomisk rasjonelt som mulig. Det listes opp et stort antall oppgaver som så settes ut på anbud til private leverandører av ulike tjenester; fartskontroller, biljakter, «deltaoppdrag», åstedsgransking, regnskapsanalyse, mestring av mennesker i mental ubalanse, innbringning til fyllearrest, forebygging blant skoleungdom m.m. Alt kan ordnes ved hjelp av spesialister – hver dyktigst, mest profesjonell på sitt felt. Vi trenger spesialister, men ikke nødvendigvis *politispesialister*.

Rent praktisk kunne kanskje dette på kort sikt vært en fornuftig tanke. Neppe. Man måtte jo utstyre alle disse spesialister med det som særpreger politiet allerede – muligheten og kapasiteten til å bruke fysisk makt for å gjennomføre sine oppgaver, dvs. også det de til enhver tid  *vurderer* som sine oppgaver:



Politimyndighet. Kan man tildele en hvilken som helst dyktig spesialist slik fullmakt? Det vil si: Hva skal vi i våre dager kreve av de kvinner og menn som pålegges å både følge, overvåke og håndheve lovene, om nødvendig med (utstrakt) fysisk maktbruk? Hva følger det av at samfunnet har utstyrt noen av borgerne sine med slik rett, plikt, mulighet og kapasitet, som vel og merke ingen andre har?

Nettopp i dagens samfunn, komplekst og sammensatt med sprikende oppgaver og forventninger, trenges generalister med et solid felles grunnlag. Dette grunnlaget kan ligge til grunn for senere spesialisering – som både kan være en videre fordypning i det generelle eller i et separat spesialområde. Det trenges politifolk som fordyper seg i og interesserer seg for det ved politiets arbeid som er enestående i samfunnsmessig forstand.

## Litteratur

**Bokmålsordboka** (2005). Oslo: Kunnskapsforlaget.

**Cassirer, Ernst** (1910): *Substanzbegriff und Funktionsbegriff*. Berlin: Bruno Cassirer Verlag.

**Meiksins Wood, Ellen** (2002): «Skillet mellom det «økonomiske» og det «politiske» i kapitalismen». *Agora*, 3/4. (Oversatt kapittel fra boka *Democracy against Capitalism*, Cambridge: University Press 1995)

**Politiets rolle i samfunnet.** (1981). Oslo: Universitetsforlaget (NOU 1981:35, delutredning I)

**Politiets rolle i samfunnet** (1987). Oslo: Universitetsforlaget (NOU 1987:27, delutredning II)

**Reiner, Robert** (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

**Utkast til ny rammeplan for Bachelor – politiutdanning** (2006). Oslo: Politihøgskolen: 12-13.



# Hvor spesielle kan vi være i utvelgelsen av generalisten?

*Av Tor-Geir Myhrer*

*(Forberedt kommentar til: Høyskolelektor Åsmund Birkeland: Politigeneralisten)*

## 1. Utdanningskrav eller yrkeskrav?

Mens jeg i atskillig yngre år var ansatt ved Romerike politidistrikt, og i en periode var leder av Romerike politiidrettslag, pågikk det en «evigvarende» diskusjon mellom lederen for kondisjons- og utholdenhetsidrettene og lederen for styrkeidrett, om hva som var viktigst: hurtighet og utholdenhet eller styrke. Lederen for styrkeidrettene fremholdt – bokstavelig talt med styrke – at det hjalp ingen ting å være rask hvis man fikk juling av dem man tok igjen. Utholdenhetsidrettens talsmann svarte til dette at det ikke var noe poeng å være sterk hvis man aldri nådde igjen noen.

Så vidt jeg kan huske var det aldri noen som kastet frempå spørsmålet om ikke det aller beste var å utstråle slik sikkerhet og autoritet at de mistenkte verken stakk eller fant grunn til sette seg til motverge. Det var i alle fall aldri framme i diskusjonen om ikke fysiske ferdigheter kunne oppveies av at man var i stand til å kommunisere med omverdenen på fire ulike språk, eller hadde helt særegne forutsetninger for å forstå og kommunisere med minoriteter med et negativt forhold til politiet.

Erfaringene ligger mer enn 20 år tilbake, men jeg er langt fra overbevist om at ikke diskusjonen kunne hatt tilnærmet samme innhold i dag.

Søkningen til politiyrket har jevnt over vært god. Dette har gitt grunnlag for metaforen at man har kunnet «velge på øverste hylle». I spenn med dette utsagn kommer gjerne at man «har kunnet velge de beste» og at man «ikke må senke kravene». Ser man på vilkårene som har vært avgjørende for om man har

kunnet komme inn på Politiskolen og senere Politihøgskolen, er det likevel slik at når man har «valgt på øverst hylle», så er valget bare foretatt i den ene reolen som er preget av fysiske og fysiologiske krav. Alle søkere som ikke har vært kvalifisert til øverste hylle i den tradisjonelle «politireolen» har blitt ansett for ikke å være blant «de beste», og at inntak av disse ville være «å senke kravene». Tanken om at disse kan befinne seg på øverst hylle på en annen reol og inneha ferdigheter som det moderne politiet åpenbart har brukt for, synes fortsatt å være fremmed for mange.

Mange av kravene i den tradisjonelle «politireolen» er åpenbart preget av de krav som de mest krevende tjenesteoppdrag stiller. Emnet for min kommentar er om overgangen til Politihøgskole og inkorporering i lovverket som gjelder for universitet og høyskoler, på et rent rettslig grunnlag hindrer oss i fortsatt å være like spesielle – dvs. praksisorienterte – når vi skal velge ut våre generalister. Eller om vi bare kan stille de krav som er nødvendig for at studenten kan gjennomføre studiet?

## **2. Regelverket – politiloven § 24b, 1. ledd og universitetsloven § 3-6, 5. ledd**

Politoloven § 24b 1. ledd bestemmer blant annet at:

Opptak forutsetter at søkeren har plettfri vandel, oppfyller fastsatte formelle krav og fremstår som skikket for tjeneste i politi- og lensmannsetaten.

Og at

Departementet gir nærmere regler om opptaksnemndas sammensetning, saksbehandling, spesielle opptakskrav, opptaksprøve og nærmere kriterier for opptak og rangering av søkere. (Understreket her).

Til disse bestemmelser hører et relativt omfattende og tilårskommet opptaksreglement – som er under revisjon – men som i dag bl.a. utelukker personer med beskjeden synsvekkelse og diabetes type 1 (som regelverket symptomatisk kaller sukkersyke).

Universitetsloven § 3-6 fastsetter de generelle krav for opptak til høyere utdanning, og bestemmer i femte ledd følgende:

Departementet kan i forskrift fastsette spesielle opptakskrav når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig. (Understreket her)

Forskriften om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 er fastsatt ved Kgl. Res. av 16. desember 2005 og fastsetter i § 1 at siktemålet med forskriften er å gjøre

...»lov om universiteter og høyskoler delvis gjeldende for Politihøgskolen. Formålet er å sidestille Politihøgskolen med øvrige institusjoner som loven gjelder for, med hensyn til faglige fullmakter m.m. «

I § 3 fastsettes hvilke bestemmelser som skal gjelde for Politihøgskolen, og der fremgår det at ikke er gjort unntak fra § 3-6 femte ledd.

### **3. Foreligger det motstrid og et harmoniseringsbehov mellom politiloven § 24b første ledd og universitetsloven § 3-6 nr. 5?**

#### ***3.1 Utgangspunkter***

Hvorvidt det vil foreligge et harmoniseringsbehov mellom politiloven § 24b første ledd og opptaksreglene på den ene side, og universitetsloven § 3-6 nr. 5 med tilhørende tilpasningsforskrift på den annen side, avhenger langt på vei av hvordan opptaksreglene til Politihøgskolen utformes og praktiseres. Et opptaksreglement som er preget av de krav som stilles til utøvelsen av selve politiyrket, istedenfor å være begrenset til de krav det er nødvendig å stille for å at vedkommende skal være i stand til å gjennomføre utdannelsen, vil aktualisere en slik konflikt mellom politiloven og universitetsloven.

Det er grunn til å presisere at selv om man ved opptaket bare lar det være avgjørende hva som er nødvendig for å gjennomføre grunnutdanningen, innebærer selvsagt ikke dette at ferdigheter og aktivitetsevne frikobles helt fra de krav som stilles til tjeneste i politiet. Grunnutdanningen skal sørge for at studentene etter tre år har de grunnleggende kunnskaper og ferdigheter til å tjenestegjøre innenfor politiets ulike oppgavegrener. De som har slike aktivitetsbegrensinger at det er en nærliggende mulighet at de ikke kan gjen-

nomføre denne opplæring, selv ikke med en viss tilrettelegging, kan selvsagt nektes opptak på dette grunnlag.

Stilles det derimot krav som bare vil aktualiseres ved enkelte tjenesteformer under utøvelsen av politiyrket, må forholdet mellom politiloven § 24b og universitetsloven § 3-6 femte ledd avklares: Er det politilovens § 24b som helt generelt gjør opptak avhengig av at søkeren «oppfyller fastsatte formelle krav» eller universitetsloven som bare hjemler adgang til å fastsette krav som er nødvendig for å gjennomføre utdanningen, som gjelder.

### ***3.2 Løser ordlyd og forarbeider spørsmålet?***

Det er fullt mulig å fortolke politiloven § 24b, 1. ledd slik at det bare kan stilles vilkår for opptak som er forenlig med universitetsloven § 3-6 5. ledd. Ordlyden gir ikke støtte verken til den ene eller andre forståelse.

Man vil også finne det nærliggende å stille spørsmål om hvorfor man vedtar en egen bestemmelse i politiloven § 24b, hvis den ikke kan brukes til annet enn det som kunne fastsettes ved forskrift etter universitetsloven § 3-6 5. ledd. Til dette er å bemerke at når universitetsloven § 3-6 bruker betegnelsen «departementet» menes Kunnskapsdepartementet. Siden Politihøgskolen ikke er underlagt dette departementet, kunne bestemmelsen i universitetsloven uansett ikke uten videre brukes til å fastsette særlig vilkår for opptak ved Politihøgskolen. Gjennom forskrift 16. desember 2005 nr. 1576 er det bestemt at i forhold til Politihøgskolen menes Justisdepartementet når det i universitetsloven § 3-6 refererer til departementet. Men tillegg til dette var det også nødvendig å gi bestemmelser om opptaksnemnder, krav om plettfri vandel m.v. som ikke gjelder for andre høyskoler. Et eget parallelt regelverk var derfor uansett påkrevd, og uten klar støtte i forarbeidene gir derfor eksistensen av en egen bestemmelse om «spesielle opptakskrav» derfor begrenset tolkingsstøtte for harmoniseringen med universitetsloven.

Basert på spesialmerkene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 79 (2003-2004) Om lov om universiteter og høyskoler, kan det etter § 3-6, 5. ledd fastsettes spesielle opptakskrav som for eksempel er «begrunnet i studiets karakter» eller

for «å opprettholde studiets faglige begynnernivå». Det avgjørende spørsmål er om det kan legges til grunn at hjemmelsbestemmelsen i politiloven § 24b er ment å holde seg innenfor dette.

Av forarbeidene til politilovens bestemmelser, (jf. Ot. prp. nr. 61 (2003-2004) side 28 og spesialmerknadene til § 24b) er det vanskelig å utlede noe entydig svar. Det synes forholdsvis klart at departementet ved utarbeidelsen av proposisjonen ikke har vært seg bevisst at det kunne oppstå en viss motstrid mellom politiloven § 24b og universitetsloven § 3-6 5. ledd (tidligere lov § 37 nr. 5.)

På den ene siden fremholdes det at et av de sentrale siktemålene med det nye kapittel IV A var å sørge for et regelverk som har større likhet med det som gjelder for andre høyskoler. Det gjøres også et poeng av at arbeidet med bestemmelsene i politiloven har pågått parallelt med utarbeidelsen av ny lov om universiteter og høyskoler, og at det derfor har «vært mulig å se bestemmelsene i sammenheng og dermed sikre god samordning av bestemmelsene», jf. Ot. prp. nr. 61 (2003-2004) side 28. Basert på dette hadde det vært mest naturlig å legge til grunn at politiloven § 24b første ledd måtte forstås slik at det bare kunne stilles tilleggsvilkår som er relevant for gjennomføring av studiet.

Vekten av disse uttalelser svekkes likevel på den annen side av at det også fremholdes at bestemmelsen tar sikte på å videreføre «hovedprinsippene i dagens opptaksreglement» og en «videreføring av gjeldende rett», som altså også vektlegger evner og ferdigheter som først blir aktuelle hvis vedkommende settes til spesielt krevende tjenesteformer.

Med henvisning til ovenstående må det konkluderes med at spørsmålet om hvilke tilleggsvilkår de nye opptaksregler kan sette, ikke kan avgjøres gjennom tolking.

### ***3.3 Bidrar tradisjonelle harmoniseringsprinsipper til løsningen?***

Siden reglene er av samme rang – begge er formelle lover – gir lex superior prinsippet ikke noe løsning, og heller ikke de øvrige harmoniseringsprinsippene – lex posterior og lex specialis – gir noen klar løsning i det foreliggende tilfellet.

Hovedsakelig fordi loven er forberedt av to ulike departementer som temmelig klart ikke har vært oppmerksom på den mulige motstrid. En kan følgelig ikke anta at en senere eller mer spesiell lovgivning er ment å gjøre unntak fra den generelle norm i universitetsloven

Det som imidlertid er et tolkningsmoment av vekt forankret i *lex posterior*-prinsippet. I og med at det ble gitt en ny lov for universitet og høyskoler, måtte det også gis ny forskrift av 16. desember 2005 om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov om universitet og høyskoler. Forskriftens formål er nettopp å identifisere de bestemmelser i den nye universitets- og høyskoleloven som ikke fullt kan gjelde for Politihøgskolen. Tatt i betraktning av at universitetsloven § 3-6, 5. ledd videreførte en tilsvarende bestemmelse i 1995-loven § 37 nr. 5, bør det i alle fall ved forskriftsutarbeidelsen ha vært kjent hvilke tilleggskrav som etter dette regelverk kunne stilles ved opptak. Når man ved utarbeidelse av forskriften ikke fant grunn til å gjøre unntak fra § 3-6, 5. ledd, må det kunne legges til grunn at man ikke anså dette som nødvendig. Kombinerer man dette med at siktemålet med reglene i politiloven kap. IV A. var å gi et regelverk som harmonerte med det som ellers gjelder for opptak ved høyskoler, og at man i forarbeidene til politilovens bestemmelser fremholdt å ha sikret «god samordning» mellom de to regelverkene, er det i alle fall forsvarlig å legge til grunn at også politiloven § 24b må forstås slik at det ikke kan stilles andre tilleggsvilkår enn det som er påkrevd for å gjennomføre utdannelsen.

### ***3.4 Andre tolkings- og harmoniseringsmomenter***

#### ***3.4.1. Forholdet til NOKUT-godkjenningen***

En omstendighet som ytterligere kan understøtte tolkningsresultatet, er forholdet til NOKUT-godkjenningen for studier av lavere grad, hvor det i regelverket bl.a. heter:

«...

2. Opptakskravene skal være i samsvar med studiets mål, innhold og nivå.
3. Studiets mål skal være klart formulert. Av målene skal det framgå hvil-



ke kunnskaper, ferdigheter og holdninger studentene skal ha ved slutført studium, samt hva slags kompetanse studiet gir i forhold til videre studier og/eller yrkesutøvelse....» (Understrekningen foretatt her)

Det må kunne hevdes at et opptaksreglement som legger betydelig vekt på krav som bare aktualiseres ved bestemte krevende tjenesteformer etter at utdannelsen er over og søkeren er i gang med selve yrkesutøvelsen, i alle fall er i dårlig harmoni med de kriterier som er lagt til grunn ved godkjenningen av grunnutdanningen som en bachelor-grad. Det vil kunne hevdes at studiet da får et preg av fagskole og i mindre grad en interfaglig høyskole som tilbyr en utdanning som (også) kan brukes som en byggestein til høyere akademiske grader.

### **3.4.2 Forholdet til Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØKS)**

En tolking av politiloven § 24b første ledd slik at den samsvarer med universitetsloven § 3-6, 5. ledd, er også det som best sikrer at inntaket ved Politihøgskolen er i samsvar med internasjonale forpliktelser.

I forhold til funksjonsevne og utdanning er Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966 av sentral betydning. I konvensjonen er det først og fremst art. 13 sammenholdt med art. 2 nr. 2 som er av interesse. Art. 13 nr.1 anerkjenner den rett enhver har til utdanning. I nr. 2 er konvensjonspartene enige om at for å virkeliggjøre denne rettighet kreves det bl.a. at det iakttas at «høyere utdanning skal ved alle egnede midler, særlig ved gradvis innføring av gratis undervisning, gjøres likt tilgjengelig for alle på grunnlag av evner» (bokstav c). Den rettighet som her er sikret må suppleres med konvensjonens art. 2 nr. 2. Det følger av denne bestemmelse at konvensjonspartene er forpliktet til «å garantere at de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen, blir utøvet uten forskjellsbehandling av noe slag på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.» (Understrekning foretatt her). Det er utvilsomt at «status for øvrig» omfatter ulike former for funksjonshemming og fysiologiske mangler, jf. NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet, (s. 83), hvor det også fremgår at overvåkingsskomiteen

for ØSK har fremhevet at diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne særlig har vært fremtredende innen utdanning. Det er ikke tvilsomt at de fleste av de forhold som i dag er nevnt i de spesifiserte inntakskravene representerer en nedsatt funksjonsevne som omfattes av konvensjonens diskrimineringsforbud, jf. NOU 2005:8 (s. 166). Ingen vil selvsagt hevde at konvensjonen innebærer at alle uavhengig av funksjonsevne og aktivitetsbegrensninger har krav på å komme inn på hvilken som helst høyskole på lik linje med personer uten nedsatt funksjonsevne. Kravet er imidlertid at den forskjellsbehandling som foretas må være *saklig, nødvendig og forholdsmessig*, jf. bl.a. NOU 2005:8 (s. 172). Slik jeg ser det, fremstår det som forholdsvis klart at en utelukkelse av søkere til Politihøgskolen som tar utgangspunkt i ekstremsituasjonene under utøvelsen av tjenesten, vanskelig vil stå seg overfor en slik saklighetsvurdering.

### **3.5. Konklusjon**

Selv om løsningen er langt fra sikker, mener jeg de beste grunner taler for å tolke politiloven § 24b slik at den bare åpner for at opptaksreglementet til Politihøgskolen kan sette tilleggsvilkår som er relevante for søkerens mulighet for å gjennomføre studiet. Selv med en slik rettslig ramme for opptaket er det liten grunn til å tro at norsk politi i fremtiden vil bestå av svaksynte diabetikere, slik noen av deltagerne i «nivådebatten» synes å legge til grunn.

## **4. Finnes det noe slikt som den ideelle generalist?**

Selv om man legger min tolking til grunn, slik at PHS har snevrere utelukkelsesmuligheter enn før, kan man fremdeles tenke seg at opptaket innenfor disse rammer primært skal søke etter den «ideelle generalist» – eller om man vil de som ut fra tradisjonelt politisyn befinner seg «på øverste hylle». Da blir det fortsatt nødvendig å stille spørsmålet om hvilke mangler eller tilkortkommenter som bør føre til at man ikke er på øverste hylle: Sterk som en bjørn, men svømmer dårlig, skarpskytter, men elendig til å skrive osv? Etter min oppfatning vil en slik tilnærming fort lede til spørsmålet om «øverste hylle» i det hele tatt finnes, om hva «best» er og hvem som i tilfelle bestemmer hva som er «best»?

Mange vil mene at politiets virke i dag er så mangslungent at å søke etter de ideelle generalister er lite fruktbart, men at man heller bør sørge for at kullet som helhet dekker et bredt spekter innen visse ytterrammer.

Tiden tillater ikke å gå nærmere inn på dette, men jeg vil understreke at det er grunn til å vise atskillig ydmykhet med hensyn til denne «hylleproblematikken». I denne forbindelse er det tilstrekkelig å minne om at for 30 år siden var det helt åpenbart utelukkende menn som lå på øverste hylle. Da henstilte til og med kvinnelige elever ved daværende Politiskolen Justisdepartementet om å stanse utdanningen av kvinnelige tjenestemenn, fordi disse ikke fikk relevant arbeid som politi<sup>1</sup>. Det tjenestegjorde da 72 politikvinner i landet, og en spørreundersøkelse viste at det ble antydnet plass for ytterligere 18. Heller ikke kvinnene selv mente at det var behov for og mulighet for å sysselsette flere. Undersøkelsen viste også at så vel politimestere, fagforbund, som kvinnelige tjenestemenn mente at det burde avklares hva slags tjeneste kvinner i politiet kunne gjøre, og sette dem til dette. Ingen del av politiets virksomhet kunne ifølge undersøkelsen gjøres bedre av kvinner, med unntak av noen få kvinner som mente at de var best egnet til å ta hånd om kvinnelige arrestanter. Riktignok ble det anført at kvinnelige kolleger var «*uunnværlig ved festlige arrangementer*», men de færreste mente at kvinner burde være likestilt med menn når det gjaldt avansement, rett og slett fordi kvinner ikke kunne være ledere for operative stillinger mv. Etter en relativt omstendelig og med dagens øyne komisk gjennomgang av kvinners mangler, konkluderer undersøkelsen med at man burde oppgi «den krampaktige likestillingsoppfatning som vår nåværende politiaspirantjeneste bygger på. Kvinner og menn bør ikke ha lik tjeneste, og de bør ikke ha like opptaks- og utdanningsvilkår». For de av oss som har levd i etaten siden denne undersøkelse ble foretatt, har vi sett at denne og andre bombastiske og «åpenbare» sannheter regelmessig har falt. For det meste til politiets og samfunnets beste. At politikvinner kan bruke samme hodeplagg som menn, bære bukser og skytevåpen, beherske hunder, hester og motorsykler og pågripe med tilsvarende ferdigheter – og mestrer variasjoner i ferdigheter - som

---

<sup>1</sup> Jf. «Kvinner i politiet», *Politiembetsmennesenes Blad* nr. 10/1973 (s. 107 flg.)

mannlige kolleger er ikke lenger oppsiktsvekkende. På samme måte er det i dag også en selvfølgelighet at vi finner kvinnelige betjenter bak skjold og køller i massetjeneste. Og dette til tross for at kvinner har noe lettere fysiske krav ved inntak og uteksaminering enn menn, og altså pr definisjon er mindre fysisk kapable enn menn og derfor etter tradisjonell tenkning ikke skulle befinne seg på øverst hylle. At det skal være slik – i alle fall som et gjennomsnitt – er i liten grad noe tema i dagens politi. Mangfoldet og verdien av å kunne gjøre ting på flere måter verdsettes og erkjennes å være nødvendig, på samme måte som ingen forventer at alle politifolk skal kunne det samme, og like godt. Hva som ligger på «øverste hylle» er, som vi skjønner, ingen statisk og åpenbar størrelse. Og kanskje er polititjenesten i dag blitt så variert at det ikke finnes noen «øverste hylle» eller noen ideell generalist.

Og det er jo også grunn til å spørre om hvorfor vi i det hele tatt skal søke etter en slik fysisk og intellektuell tusenkunstner ved utvelgelsen til utdanningen ved PHS, når det åpenbart ikke er slike egenskaper vi først og fremst etterspør hos den potensielle søkermassen. Når PHS på sine hjemmesider angir hva som er kjerneegenskaper for en polititjenestemann, er dette integritet, respekt, lojalitet, toleranse, samarbeidsevner, snarrådighet, god vurderingsevne, evnen til å tenke utradisjonelt og vise handlekraft, som fremheves. Alt egenskaper som er fullstendig uavhengig både av syn, fysisk styrke, fungerende skjoldbruskkjertler, hurtighet og svømmeferdigheter – (og med referanse til side 14 i Politihøgskolens Årsmelding) endog med evnen til å hoppe stille lengde!

## Kilder

### *Lover*

1. Lov 4. august 1995 nr. 53 *Lov om politiet (politiloven)*.
2. Lov 1. april 2005 nr. 15 *Lov om universiteter og høyskoler*.

### ***Forskrifter***

1. *Kgl. res. 16. desember 2005 nr. 1576 Forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universitet og høyskoler.*
2. *Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning – Fastsatt av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) 25. januar 2006.*

### ***Forarbeider***

1. *Ot.prp. nr. 61 (2003-2004) Om lov om endringer i politiloven (vurdering av helsetilstanden ved innsetting i arrest, politimyndighet, Politihøgskolen mv.)*
2. *Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) Om lov om universiteter og høyskoler.*
3. *NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet.*

### ***Konvensjoner***

1. *Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs generalforsamling 2200 A (XXI) 16. desember 1966.*



# Videoovervåking

## – ulike logikker mellom private og politiet

Av Heidi Mork Lomell

Selv om de fleste i salen nok først og fremst er opptatt av politiets bruk av videoovervåking, vil jeg i dag fokusere mest på privat overvåkingspraksis. Gjennom å sammenligne forskjellige aktørers videoovervåking, ønsker jeg å bidra til konferansens fokus på ulike kontrollpraksiser i samfunnet. Som Gundhus og Larsson var inne på i sitt innledningsforedrag, er det mange aktører som driver med polisier virksomhet, og ved å sammenligne ulike videoovervåkingpraksiser, ønsker jeg å synliggjøre hvordan private i stor grad driver en kvalitativt *annen* polisier virksomhet enn politiet.

Private overvåkings- og kontrollpraksiser er viktige av mange grunner. Stadig mer av vårt dagligliv, også når vi er på offentlig sted, foregår på steder som er privat eid (Lofland, 1998; Lomell, 2006; Shearing & Stenning, 1981). Det kan imidlertid være vanskelig å vite når vi befinner oss på *privat*, og når vi befinner oss på *offentlig* grunn når vi er i bysentrum. I Oslo er for eksempel uteområdene på Aker Brygge privat eiendom, mens Rådhusplassen er offentlig eiendom. For en turist eller en handlende kan disse områdene, som grenser til hverandre, oppleves som like. For medlemmer av «Aksjonskomiteen mot båtrace i Oslo havnebasseng» ble imidlertid forskjellen svært tydelig da de skulle protestere mot båtracet i Oslo havnebasseng i 2003. På Rådhusplassen fikk de være, på Aker Brygge ble de jaget av vekterne, selv om publikum som fulgte båtracet, og som demonstrantene ønsket å nå, fritt fikk oppholde seg på begge områdene.<sup>1</sup> Det er først og fremst de som utfordrer *det private normgrunnlaget* som får

---

<sup>1</sup> «Ti kasser whisky på at det ikke blir båtrace». I *Aftenposten Aften*, 15.08.2003.

merke de usynlige grensene mellom privat eide og offentlig eide offentlige rom (Gray & Gray, 1999). Det er også de som får oppleve forskjellene mellom privat og offentlig kontrollpraksis.

Private offentlige rom øker i omfang. I Aftenposten Aften 1. oktober i år kunne vi lese at «Kjøpesentre erobrer Norge». Mens det i 1985 var 942 000 kvadratmeter med kjøpesentre i Norge, var tallet økt til 3 575 000 kvadratmeter i 2006. Omsetningen har selvfølgelig økt tilsvarende på disse stedene, fra 20 milliarder kroner i 1985 til 105 milliarder kroner i fjor. Forskere kaller utviklingen en privatisering og kommersialisering av det offentlige livet (Crawford, 1992; Lomell, 2000; Sennett, 1992). Sosiale møteplasser har flyttet fra offentlig eide og kontrollerte gater og torg inn i privateide kjøpesentre (Sibley, 1995). Kjøpesentrene er det moderne torget. En stadig større del av byen og byens sosiale liv foregår på kjøpesentre (Walzer, 1995).

Det er i disse privateide offentlige rom at vi finner de fleste overvåkings-systemer i Norge. Mens det norske politiet har vært tilbakeholdne med å bruke overvåkingskameraer i sin politisære virksomhet i bysentraene, har private kontrollører hatt en helt annen holdning. Som en illustrasjon på den enorme forskjellen mellom kameraer som dekker offentlig og privat grunn i byen, finnes det over 400 overvåkingskameraer i de nærmeste kvartalene rundt politiets 6 kameraer i Oslo sentrum (Lomell, 2007, s. 19).

Mitt anliggende i dag er at de privateide offentlige områdene kontrolleres med et annet normgrunnlag og et annet formål enn tradisjonell politivirksomhet, og jeg vil i det følgende bruke data fra ulike overvåkingsentraler for å belyse dette.<sup>2</sup>

## Overvåkingspraksis og kriminalitetsbekjempelse

I forskningsprosjektet gjennomførte jeg observasjonsstudier på i alt tre overvåkingsentraler; Politiets fjernsynsovervåking i Oslo sentrum, et kjøpesenter samt

---

<sup>2</sup> Dataene er samlet inn i forbindelse med mitt doktorgradsarbeid fra 2005, som senere er utgitt i bokform (Lomell, 2007). Innlegget baserer seg i hovedsak på kapittel 8 og 9 i boken.



en reise- og transportsentral, også disse i Oslo sentrum. I tillegg bruker jeg data fra en tilsvarende observasjonsstudie av et stormagasin i København (Lomell, Sætnan, & Wiecek, 2003). Når jeg observerte operatørens arbeid foran skjermen, nedtegnet jeg alle overvåkingssekvenser av en viss varighet, minimum 30 sekunder. Disse sekvensene kodet jeg senere på et eget skjema, og jeg kaller dem *overvåkingsepisoder*. Det jeg var interessert i ved disse overvåkingsepisodene var *hvem* og *hva* som utløser overvåkingsepisoden, hvilke *handlinger* eller *personer* operatøren legger merke til og *kjennetegn* på de involverte – både kjønn, alder og andre kjennetegn så godt de lot seg registrere. Jeg var også interessert i å kartlegge hva operatøren gjorde med det han så, hvem han kontaktet, og hvordan hendelsen forløp videre.

Disse overvåkingsepisodene danner bakgrunnen for sammenligningen mellom de fire overvåkingsentralene. I starten laget jeg temmelig grove kategoriseringer av hva utstyret ble brukt til; jeg trodde at operatørene først og fremst ville bruke kameraene i forbindelse med kriminalitet og ordensforstyrrelser. Videoovervåking blir ofte presentert som et effektivt verktøy i kriminalitetsbekjempelsen, og på bakgrunn av dette forventet jeg at kameraene ville bli brukt til nettopp kriminalitets- og ordenskontroll. Men følgende tabell viser at så ikke var tilfelle:

**TABELL 1: HVA BRUKES UTSTYRET TIL?**

|          | Stormagasin | Kjøpesenter | Reise-<br>transportsentral | FOV*  |
|----------|-------------|-------------|----------------------------|-------|
| Lovbrudd | 89 %        | 21 %        | 6 %                        | 48 %  |
| Orden    | 6 %         | 10 %        | 29 %                       | 9 %   |
| Annet    | 5 %         | 69 %        | 60 %                       | 44 %  |
| Vet ikke | -           | -           | 6 %                        | -     |
| Total    | 100 %       | 100 %       | 101 %                      | 101 % |

\* FOV er forkortelse for Politiets fjernsynsovervåking i Oslo.

Fordi videoovervåking knyttes så sterkt til kriminalitetsbekjempelse på det retoriske plan, vil forventningene til en overvåkingspraksis være at den fokuserer på kriminalitet, eventuelt ordensforstyrrelser. Vi ser imidlertid at det er stor varia-

sjon mellom systemene i forhold til om utstyret brukes til dette formålet. Mens stormagasinet og Politiets fjernsynsovervåking var de systemene som i størst grad bekreftet min antakelse om at kriminalitetskontroll er det primære formålet med videoovervåking, var det «annet»-kategorien som var størst på kjøpesenteret og reise- og transportsentralen. En slik enkel oppdeling i kategorier som kun fremhever kriminalitetskontrollaspektet ved den polisiære virksomheten på stedene synliggjør at privat kontrollvirksomhet ofte handler om noe ganske annet. Neste tabell gir en mer detaljert beskrivelse av overvåkingsepisodene:

**TABELL 2: HVA BRUKES UTSTYRET TIL? DETALJERT OVERSIKT**

|                              | Stormagasin |             | Kjøpesenter |             | Reise-/<br>transport-<br>sentral |            | FOV        |             |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|------------|------------|-------------|
| Lovbrudd                     | <b>63</b>   | <b>89 %</b> | <b>13</b>   | <b>21 %</b> | <b>2</b>                         | <b>6 %</b> | <b>161</b> | <b>48 %</b> |
| Butikktyveri                 | 62          | 87 %        | 9           | 15 %        | -                                | -          | -          | -           |
| Tyveri fra person            | 1           | 1 %         | 1           | 2 %         | -                                | -          | 17         | 5 %         |
| Hærverk                      | -           | -           | 1           | 2 %         | -                                | -          | 3          | 1 %         |
| Annen vinningskriminalitet   | -           | -           | -           | -           | -                                | -          | 20         | 6 %         |
| Ran                          | -           | -           | -           | -           | -                                | -          | 5          | 2 %         |
| Slåsskamp/vold               | -           | -           | -           | -           | 1                                | 3 %        | 35         | 10 %        |
| Narkotika                    | -           | -           | 2           | 3 %         | -                                | -          | 81         | 24 %        |
| Annen kriminalitet           | -           | -           | -           | -           | 1                                | 3 %        | -          | -           |
| Ordensforstyrrelse           | 4           | 6 %         | 6           | 10 %        | 10                               | 29 %       | 29         | 9 %         |
| Uønsket narkoman             | -           | -           | 18          | 30 %        | 4                                | 11 %       | -          | -           |
| Ingen åpenbar grunn          | 3           | 4 %         | 10          | 16 %        | 7                                | 20 %       | 21         | 6 %         |
| Hjelpetrengende person       | -           | -           | 1           | 2 %         | 3                                | 9 %        | 11         | 3 %         |
| «Barn og Unge»               | -           | -           | -           | -           | -                                | -          | 41         | 12 %        |
| Unge rømt fra foreldre/inst. | -           | -           | -           | -           | -                                | -          | 13         | 4 %         |
| Etterlyst person             | -           | -           | -           | -           | -                                | -          | 16         | 5 %         |
| Trafikkproblem/-overtredelse | -           | -           | -           | -           | 1                                | 3 %        | 13         | 4 %         |
| Personaladministrasjon       | -           | -           | -           | -           | 4                                | 11 %       | -          | -           |
| Annet                        | 1           | 1 %         | 13          | 21 %        | 2                                | 6 %        | 33         | 10 %        |
| Vet ikke                     | -           | -           | -           | -           | <b>2</b>                         | <b>6 %</b> | -          | -           |
| Total                        | 71          | 100 %       | 61          | 100 %       | 35                               | 101 %      | 338        | 101 %       |

Denne tabellen viser tydelig hvor ulik overvåkingspraksis vi fant på de fire stedene, og rekkefølgen er valgt slik at vi begynner øverst med det antatt alvorligste; «lovbrudd», før vi går ned i alvorlighetsgrad til «ordensforstyrrelse», deretter til

«uønsket narkoman» og til sist i denne første rekken «ingen åpenbar grunn». De siste kategoriene vil jeg i liten grad kommentere; den store «annet»-kategorien på kjøpesenteret skyldes alle tilkallingsalarmene, og «personaladministrasjons-episodene» på reise- og transportsentralen skyldtes operatørens mange oppgaver med driften av stedet.

Hvis vi begynner på toppen, så ser vi at stormagasinet nesten utelukkende fokuserte på lovbruddshendelser, og av disse igjen, nesten utelukkende på mulige butikktysterier. Overvåkingskameraene dekket butikkområdene, og det var varene som var i fokus for operatørene. På kjøpesenteret var bildet annerledes. Omkring en fjerdedel av alle episodene var lovbruddsrelatert, og i alt kun 9 av 61 episoder handlet om mulig butikktysteri. Kameraene dekket ikke butikkområdene på kjøpesenteret, kun fellesområdene, og det er en viktig forklaring på forskjellen i overvåkingspraksis mellom stormagasinet og kjøpesenteret. Allikevel hadde jeg i utgangspunktet forventet at overvåkingssystemet ville bli brukt mer opp mot butikkene på kjøpesenteret, at operatøren i større grad ville overvåke personer som butikkeiere meldte fra om, og at de også ville være mer opptatt av å se etter kjente butikktyster. Som vi ser ble overvåkingssystemet i overraskende liten grad brukt til dette. I stedet kodet jeg 18 av de 61 overvåkingsepisodene som «uønsket narkoman», og dette ble den største enkeltkategorien på kjøpesenteret. I tillegg til disse 18 episodene handlet de fleste tilkallingsalarmene, som er i «annet»-kategorien, om den samme kategorien mennesker; slitne narkomane.

Ser vi på overvåkingspraksisen på reise- og transportsentralen, ser vi for det første at svært få episoder var lovbruddsrelatert, kun én handlet om en mulig slåsskamp. Også her var det overvåking av «uønskede narkomane», men i noe mindre omfang enn på kjøpesenteret. I tillegg til disse overvåkingsepisodene av «uønskede narkomane», var det også en del episoder, i alt 10 av 35, der de slitne narkomane kunne sies å utgjøre en ordensforstyrrelse. Det var med andre ord flere åpenbart rusa narkomane på reise- og transportsentralen enn på kjøpesenteret. Disse forsøkte antakelig å bruke stasjonsområdet som en «varmestue».

Sammenlignet med kjøpesenteret og reise- og transportsentralen ser vi at Politiets fjernsynsovervåking var mer fokusert på lovbrudd, tilsvarende mindre

fokusert på ordensforstyrrelser og «uønskede narkomane» og i liten grad overvåket «uten åpenbar grunn». I stedet var en betydelig del av overvåkingsaktiviteten rettet mot barn og unge i området, en overvåkingspraksis som var helt fraværende i de andre systemene (for en nærmere diskusjon av denne overvåkingspraksisen, se Lomell, 2007, s. 92-95, 122-125).

## Tapsforebygging, ikke kriminalitetsforebygging

En slik detaljert tabell med mange kategorier illustrerer hvor uforutsigbar en overvåkingspraksis er, både i privat og offentlig regi. Selv på stormagasinet, der overvåking av potensielle butikktyster var dominerende, så var *begrunnelsen* mer instrumentell enn moralsk. Både ledelsen og operatørene var mer opptatt av å beskytte stedets varer og verdier enn å straffe butikktyster for deres ulovlige virksomhet. Sikkerhetsansvarlig beskrev hensikten med overvåkingssystemet på følgende måte:

«Vi fikk vår overvåkningsentral først og fremst for å passe på våre verdier. Det vi gjør her er at vi skal passe på våre varer i forretningens åpningstider og lukketider. Vår overvåking har med verdier og ikke så mye med mennesker å gjøre. Det er klart, menneskets atferd, deres kroppsspråk, det forteller mange ting, men for min sikkerhetsavdeling er det viktigste at vi fokuserer på varene.»

Dette fokuset på varer og verdier, og ikke mennesker, som han sier, skiller stormagasinet overvåkingspraksis fra de andre stedene. Formålet med overvåkingen av utsatte varer var først og fremst *tapsforebygging*, i mindre grad *kriminalitetsforebygging* (Shearing & Stenning, 1985).

Overvåkingspraksisen vil preges av hvilket *mandat* operatørene har fått, eksplisitt og implisitt. På en måte kan man si at tabellen bekrefter at *operatørene finner det de leter etter*, men at de ikke bruker lovsamlingen, men mandatet, som grunnlag for hva de skal lete etter. Mandatet for overvåkingen vil forme praksisen. Med et annet mandat ville andre personer eller hendelser blitt synlige.

Det var for eksempel ikke mitt inntrykk at kjøpesenteret «krydde» av narkomane, heller ikke på reise- og transportsentralen var denne gruppen spesielt

synlig på skjermen. Stormagasinet kunne også fokusert på uønskede kunder, ved å zoome inn på personer som visuelt skilte seg fra gjennomsnittet. Det gjorde de i svært liten grad.

Det overvåkede området har et helt repertoar av mulige personer, hendelser og kategorier av mennesker, så som mørkhudete, unge, gamle, å zoome inn på. Det gir seg ikke selv hva som blir et systems hovedbeskjeftigelse. Dette var en av de mest slående forskjellene mellom FOV og de andre sentralene i Oslo. Etter lange perioder på FOV hadde jeg en forventning om hva operatørene ville «se» på skjermen i de private systemene, hva de ville definere som «feil i bildet». Disse forventningene ble ikke innfridd. Det var nærmest et sjokk å erfare hvordan operatørene på kjøpesenteret og reise- og stormagasinet reagerte på de narkomanes *tilstedeværelse*, ikke på deres eventuelle *oppførsel*, så som åpenlyst narkotikasalgs eller rusa oppførsel. Selv om operatørene på alle stedene tok utgangspunkt i en «normal økologi» for å definere en «normativ økologi» (Norris & Armstrong, 1999), var det en langt større *artsrikdom* i operatørene på FOV sin definisjon av det «normale» og dermed det «normative» enn på de andre stedene. De narkomane var en del av bybildet, de var ikke i utgangspunktet «på feil sted». Jeg var ikke forberedt på hvor stor forskjell det var for dem å bevege seg fra torget og inn på et kjøpesenter. Ved å bevege seg fra ett overvåkings-system til et annet ble de umiddelbart rekategorisert fra å være en del av den normale økologien til å være på feil sted (se Lomell, 2007 kap. 6 for en nærmere diskusjon av hvordan operatørene leser skjerm bildene).

Det er store forskjeller i *hva* de forskjellige overvåkingsystemene legger merke til, og *hvem* de legger merke til. Sammenlignet med kjøpesenteret og reise- og transportsentralen framtrer FOV og stormagasinet som mer fokusert på konkrete *hendelser*. Stormagasinet er det systemet som tydeligst rendyrker én oppgave; å hindre butikktveri. Ut fra en oversikt over overvåkingsepisodene fremstår målet med overvåkingspraksisen særlig på kjøpesenteret men også på reise- og transportsentralen, som å holde det overvåkede området fritt for uønskede personer, det vil i praksis si narkomane. De uønskede blir primært definert ut fra utseende og fremtoning mer enn oppførsel, selv om det er en nyanseforskjell her mellom kjøpesenteret og reise- og transportsentralen. Denne

forskjellen mellom stormagasinet og FOV på den ene siden og kjøpesenteret og reise- og transportsentralen på den andre vises også når vi ser på hvor mange av episodene som kan sies å være lovbrudds- eller ordensrelatert. Både kjøpesenteret og reise- og transportsentralen brukte i liten grad overvåkingssystemet til å lete etter kriminalitet og uorden. Kun rundt 1/3 av overvåkingsepisodene på disse stedene hadde noen forbindelse til kriminalitet og uorden.

## Bortvisning, ikke innbringelse

Vi skal nå se i hvilken grad disse forskjellige overvåkingspraksisene får konsekvenser på intervensjonsstadiet; hva systemene gjør med det de ser.

TABELL 3: RESULTAT AV OVERVÅKINGEN

|                       | Stormagasin |       | Kjøpesenter |       | Reise-/transport-sentral |      | FOV |       |
|-----------------------|-------------|-------|-------------|-------|--------------------------|------|-----|-------|
|                       |             |       |             |       |                          |      |     |       |
| Ingen intervensjon    | 59          | 83 %  | 19          | 31 %  | 19                       | 54 % | 205 | 61 %  |
| Den overvåkede får gå | 11          | 16 %  | 9           | 15 %  | 4                        | 11 % | 54  | 16 %  |
| Bortvisning           | -           | -     | 15          | 25 %  | 5                        | 14 % | 6   | 2 %   |
| Innbringelse          | 1           | 1 %   | 1           | 2 %   | 1                        | 3 %  | 37  | 11 %  |
| Annet                 | -           | -     | -           | -     | -                        | -    | 8   | 2 %   |
| Vet ikke              | -           | -     | 17          | 28 %  | 6                        | 17 % | 28  | 8 %   |
| I alt                 | 71          | 100 % | 61          | 101 % | 35                       | 99 % | 338 | 100 % |

Tabellen viser at det er store forskjeller mellom systemene hvorvidt overvåkingsepisoden ender med intervensjon. Kjøpesenteret er det stedet der flest episoder endte med intervensjon; kun 19 av 61, eller 31 % av overvåkingsepisodene fikk ikke et etterspill. På motsatt side befinner stormagasinet seg, der hele 59 av 71 episoder, eller 83 %, ikke førte til intervensjon. I midten befinner Reise- og transportsentralen og FOV seg, med omkring halvparten av alle episodene, noen flere på FOV, som ikke blir meldt videre.

Overvåkingssystemet på kjøpesenteret fremsto derfor som det systemet som ble mest aktivt brukt til *intervensjon* av alle systemene, med den høyeste raten av overvåkingsepisoder som ender med intervensjon. På motsatt ende av denne skalaen var stormagasinet, der overvåkingssystemet i hovedsak ble brukt til *observasjon*.

Variasjonene i intervensjonsraten viser at selv om FOV og stormagasinet fremsto som svært proaktive i de første stadiene av overvåkingsepisodene, med proaktive operatører som aktivt fant noe å overvåke, så var de i mindre grad intervensjonerende i forhold til det de overvåket. Her fremsto kjøpesenteret som et langt mer intervensjonerende overvåkingssystem, integrert i den aktive kontrollen av kjøpesenterets besøkende.

Vi ser at stormagasinet også utmerker seg med ikke bare å ha få episoder der det sendes ut vektere eller andre, men også, når det først sendes noen, at den overvåkede i de aller fleste tilfellene får gå. I kun ett tilfelle, og det gjaldt butikktyveri, ble den overvåkede brakt inn.

Kjøpesenteret og reise- og transportsentralen har mange bortvisninger. I løpet av observasjonsperioden endte 15 av 61 episoder på kjøpesenteret og 5 av 35 episoder på reise- og transportsentralen med at noen ble bortvist fra området. Dette utgjør rundt 1/3 av alle episoder der det ble sendt vektere. I tabellen ser vi videre at det er mange episoder der jeg ikke var sikker på hva som ble det endelige resultatet av at en vekter ble sendt. 17 av 61 episoder på kjøpesenteret og 6 av 35 episoder på reise- og transportsentralen endte i «vet ikke»-kategorien. Videoovervåkingssystemet på disse to stedene ble, i motsetning til de to andre systemene, ofte ikke brukt til å følge eller overvåke en situasjon til den var over. Ofte avsluttet operatøren overvåkingsepisoden når han så at vekteren kom til personen eller hendelsen han var tilkalt til, og ofte meldte heller ikke vekteren tilbake over radiosambandet hva resultatet ble. Det er disse episodene som endte i «vet ikke»-kategorien. Mitt inntrykk fra observasjonsstudiene tilsier at de fleste i vet ikke-kategorien på kjøpesenteret og reise- og transportsentralen endte med bortvisning. Dette var så dagligdags og rutinemessig at det ofte ikke ble meldt over radioen. Jeg kodet kun bortvisning når jeg var sikker på at dette ble resultatet.

Bortvisning av narkomane på kjøpesenteret var en dagligdags og rutinepreget handling, noe som både operatørene tok initiativ til, butikkpersonalet initierte ved hjelp av tilkallingsalarmene, vektene initierte, og noe også andre på kjøpesenteret initierte. Bortvisning av «uønskede» var en del av den daglige overvåkings- og kontrollpraksisen på stedet.

## Variert videoovervåkingspraksis

Privat overvåkingspraksis skiller seg fra politiets overvåkingspraksis, men det er også en betydelig innbyrdes variasjon mellom de private systemene. Områdene som overvåkes er forskjellige, men det er allikevel interessant å se hvor ulik praksisen er på for eksempel kjøpesenteret og stormagasinet, som man kunne forvente var de «likeste» av systemene og hadde de «likeste» overvåkingspraksisene. Som kunder ville vi oppfattet stormagasinet og kjøpesenteret som tilnærmet «like» steder; et sted man gikk for å handle. Vareutvalget var mye av det samme. Først og fremst klær og sko, sportsutstyr, platebutikk, matbutikk, kafeer og kiosker. Selv om områdene som ble overvåket var like, var overvåkingspraksisen forskjellig. Hvorfor var de ikke mer opptatt av å fjerne «uønskede» fra stormagasinet? Og hvorfor var de ikke mer opptatt av butikktyverier på kjøpesenteret? Et viktig funn i forsøket på å gjennomføre komparative observasjonsstudier i ulike kjøpesentre i UrbanEye-prosjektet som jeg deltok i,<sup>3</sup> var at selv om stedene var sammenlignbare (alle var kjøpesentre) og strukturen hadde mye felles, ble overvåkingspraksisen formet av et stort antall andre faktorer, som for eksempel tilgang på operative enheter, operasjonssentralens samlede oppgaver, samt ikke minst operatørenes eksplisitte og implisitte mandat (Hempel & Töpfer, 2003; Lomell et al., 2003; Michael McCahill & Norris, 2003; Töpfer, Hempel, & Cameron, 2003). Noen gjorde i praksis mer enn det de offisielt sa de gjorde, andre gjorde langt mindre (for en mer generell diskusjon av dette se Marx, 2002). Eksistensen av et videoovervåkingssystem sier i seg selv lite om praksis og effekter. På et av kjøpesentrene forskere observerte i London var det for eksempel

---

<sup>3</sup> Se [www.urbaneye.net](http://www.urbaneye.net)



et skift der hovedoperatøren ikke tok i bruk videoovervåkingssystemet en eneste gang (Michael McCahill & Norris, 2003; Norris & McCahill, 2006). Han leste avisen, særlig sportssidene, og sovnet flere ganger (selv med en forsker til stede!). På mange måter endte observasjonsstudien der mer med å dokumentere «ikke-bruk» enn «bruk» av et overvåkingssystem. Det var særlig hovedoperatøren, som McCahill beskriver som «arbeidssky», som bidro til det lave antall overvåkingsepisoder. Ingen av de overvåkingssystemene jeg har observert har hatt en tilsvarende «ikke-bruk». Tvert imot har jeg blitt slått av hvor aktive operatørene har vært, og kanskje særlig på kjøpesenteret og FOV. I en annen studie av to kjøpesentre i Storbritannia dokumenterte forskerne en overvåkingsspraksis som også baserte seg på ekskludering, men her var det ungdomsgjenger som ble definert som uønskede (Mike McCahill, 2002). På et av kjøpesentrene var bortvisningen nærmest formalisert med en egen melding som ble lest opp over radiosambandet hver lørdag, der vekterne fikk beskjed om å be alle ungdommer som hang rundt om å bevege seg, og hvis vekteren måtte gjenta oppfordringen, kunne han be dem om å forlate kjøpesenteret. Begrunnelsen for å ha en slik ekskluderingspraksis mot unge i grupper var at de forstyrret det kommersielle «imaget» til kjøpesenteret (s.s., s. 146).

Som kontrast viste en tilsvarende observasjonsstudie av et kjøpesenter i Berlin at systemet ikke ble brukt til rutinemessig overvåking og bortvisning av uønskede (Töpfer et al., 2003). Samlet sett viser de ulike observasjonsstudiene at man ikke kan forutsi hva et overvåkingssystem vil bli brukt til, men at det er en tendens til et utvidet normgrunnlag, og mer ekskluderende kontrollpraksiser i private eller halv-private overvåkingssystemer.

## **Systemeieren som premisseleverandør**

Politiets overvåkingssystem i Oslo skiller seg fra tilsvarende systemer i Storbritannia ved at det er et «rent» politisystem. Politiet er systemeier, verken kommunale myndigheter eller private aktører, så som handelsstanden, deltar i driften. Studier fra Storbritannia har vist at videoovervåking av offentlige ste-

der har forsterket systematisk eksklusjon av visse kategorier av befolkningen; ekskludering av de som defineres som «uønskede» (Bannister, Fyfe, & Kearns, 1998; Norris & Armstrong, 1999; Reeve, 1998). Dette skyldtes samarbeid mellom private, kommunale myndigheter og politiet, i mindre grad selve overvåkingsteknologien. Politiets system i Oslo hadde ikke en slik praksis, noe jeg tror skyldes nettopp at det har vært et «rent» politisystem. Andre normgrunnlag enn det strafferettslige har derfor i liten grad fått prege politiets overvåkingspraksis i Oslo.

I min studie var det kjøpesenteret som var stedet med den mest systematiske og rendyrkede bortvisningspraksisen. Narkomane ble bortvist uten at de hadde gjort annet enn å gå inn på kjøpesenteret. De var uønsket, primært på grunn av sin fremtoning, ikke på grunn av oppførsel. Mitt inntrykk av ekskluderingspraksisen på kjøpesenteret, og delvis også på reise- og transportsentralen, var imidlertid at det i liten grad var risikoen for at de narkomane skulle begå *kriminalitet* som var grunnen til at de var uønsket. Det var deres blotte *tilstedeværelse* som var uønsket, ikke deres eventuelle fremtidige *handlinger*. I beste fall var ekskluderingspraksisen et forsøk på å forebygge uorden gjennom å redusere mulighetene for at uorden skal kunne skje (Shearing & Stenning, 1985, s. 340), et kjennetegn ved den instrumentelle disiplineringen som gjennomfører privat kontrollpraksis. Mitt inntrykk var allikevel at deres tilstedeværelse i seg selv ble ansett for å være en «ordensforstyrrelse». Operatørene på kjøpesenteret så med andre ord på narkomane som illegitime brukere av kjøpesenteret uansett oppførsel.

## Et rettslig gråsonefelt

Et videoovervåkingssystem er et effektivt verktøy for å skille personer på grunn av ytre kjennetegn som alder, hudfarge og utseende/fremtoning. Det overblikket kameraene gir, gjør denne sorteringen mer effektiv enn hva en vokter på bakkenivå kan klare (se kap. 6 i Lomell, 2007 for en mer detaljert diskusjon). Videoovervåking vil derfor kunne forsterke ekskluderende kontrollpraksiser

basert på fremtoning fra privateide offentlige steder ved at antall bortvisninger øker i omfang. I tillegg var terskelen lav for å tilkalle utrykningsenheten på kjøpesenteret. Mange og lett tilgjengelige utrykningsenheter vil senke terskelen for hva man kan gripe inn mot.

Bortvisning av uønskede fra offentlig sted, som samtidig er privat eiendom, er et rettslig gråsonefelt. Siden kjøpesenteret (og også stormagasinet og reise- og transportsentralen) har privat grunneier, gir dette eieren, representert ved vekterne og operatørene, rett til å bestemme hvem som skal gis adgang til eiendommen. Når det gjelder privat eiendom som er åpen for allmennheten, kan eier avvise eller bortvise personer når dette ikke er diskriminerende eller «virker urimelig»:

«F.eks. må eier av en forretning eller en bedrift kunne nekte berusede personer adgang. Man må også kunne bortvise uromakere, personer som ved klesdrakt, hygiene eller annet frembringer frykt eller avsky, og personer som kun søker tilhold eller som vanskeliggjør driften» (Auglend, Mæland, & Røsandhaug, 2004, s. 889).

Hvor grensen går mellom berusede og ikke berusede personer, samt hvor grensen går for når personer «ved klesdrakt, hygiene eller annet frembringer frykt eller avsky», er vanskelig å trekke en gang for alle. Det er i denne gråsonen bortvisningspraksisen mot «uønskede narkomane» på kjøpesenteret og reise- og transportsentralen befinner seg.

En av operatørene på kjøpesenteret sa til meg «Ja, det er klart det er jo noen narkomane som kommer innom, men de kommer jo fort ut igjen.» Jeg opplevde det som at narkomane i mange tilfeller ble bortvist uten tilstrekkelig grunn på kjøpesenteret, på *meg* virket de mange bortvisningene «urimelige». De var sjelden synlig ruset, de var ikke spesielt fillete i klærne, i høyden det man kan kalle «ufikse». Ut fra overvåkingsbildene og på det som ble rapportert fra vekterne var de på kjøpesenteret for å handle.

En helt ny vokter fikk følgende påminnelse da han skulle avløse en av de andre vekterne: «Pass på hvem som kommer inn [hovedinngangen]. Hvis det er narkomane folk, så skal de vises bort.» Slike utsagn tyder på en systematisk

bortvisning av narkomane, uten en forutgående vurdering av om de er rusa eller på annen måte er til sjananse, eller om de kommer for å bruke kjøpesenteret som en varmestue eller som et handlested. De blir bortvist ikke på grunn av *hva de gjør*, men på grunn av *hvem de er*, det man gjerne kaller kategorisk ekskludering.

En slik profilbasert eller kategorisk ekskluderingspraksis gjør at alle mennesker som kontrolløren plasserer i kategorien nektes adgang til den stadig voksende delen av byens offentlige steder som er privateide. Deres *bevegelsesfrihet* reduseres. Bortvisninger basert på kategorisk eller profilbasert mistanke fratrar den overvåkede muligheten til å bevise sin uskyld – eller sin skyld (Hudson, 2003).

Min studie, sammen med andre studier av overvåkingspraksis, viser at det er stor variasjon i hva bemannede videoovervåkingssystemer brukes til. Dette er kanskje ikke overraskende, men likevel viktig å fremheve, fordi ordskiftet rundt videoovervåking har hatt en tendens til å ta for gitt at overvåkingskameraene brukes til kriminalitetskontroll.

Vi har sett hvordan overvåkingspraksisen varierer, og en viktig konklusjon er at vi ikke kan forutsi hva nye overvåkingssystemer vil bli brukt til, og heller ikke hvilke effekter de vil ha. Men kan vi si noe om privat vs. politiets kontrollogikk?

Mitt datamateriale viser at de private overvåkingssystemene i liten grad bygger på en strafferettslig innstilling til det som foregår foran kamera, men et annet normgrunnlag. Overvåkingspraksisen, særlig på kjøpesenteret og reise- og transportsentralen, gir derfor grunn til å diskutere *normgrunnlaget* som danner grunnlaget for de ulike praksisene. Hvor går grensen mellom akseptabel og uakseptabel fremtoning? Med hvilken rett kan personer som ikke gjør noe galt bortvises fra et privateid offentlig sted, fordi de ser narkomane ut? Kan vekterne også gjøre det samme med mørkhudete? *Hvem* skal få definere *hva* som skal utgjøre et normbrudd?

Uttrykket «Den som har rent mel i posen, har intet å frykte» kan gi inntrykk av at det å sortere rent fra urent mel nærmest foregår automatisk, og er enkelt og uproblematisk. Min studie viser at de ulike sorteringspraksisene på ingen

måte er enkle og uproblematisk, og at «urent mel» defineres på ulike måter i ulike kontrollsystemer.

Min konklusjon er at en videoovervåkingspraksis, og vi kan godt utvide til å si en *kontrollpraksis*, ikke må bedømmes kun i forhold til hvordan praksisen truer personvernet, men også i forhold til hva slags *sorteringsmaskin* den er, hvilke kategorier den sorterer etter, og hvilke sosiale konsekvenser det har å havne i ulike kategorier. Jeg vil utdype dette nærmere, ved å forsøke å rendyrke særlig den private kontrolllogikken som kjøpesenteret og reise- og transportsentralen praktiserte.

## Adgangskontroll, ikke kriminalitetskontroll

Som vi har sett, hadde hverken kjøpesenteret eller reise- og transportsentralen hovedfokus på kriminalitetskontroll. I stedet ble de frasorterte betegnet som «uønsket». På reise- og transportsentralen ble dette uttrykket brukt i meldinger til vekterne («Det står en uønska person ved utgang nord»), men også andre uttrykk som «narkoman» og «knarker» ble brukt. Felles for denne begrepsbruken er at den ikke direkte henspeiler på *kriminalitet* eller *handlinger*, men på *fremtoningen* eller *personen*, om man er velkommen, om man er ønsket. Begrepene som ble brukt på de som var velkomne, var uttrykk som «folk», «kunder» og «reisende». I praksis ble det på disse to stedene ikke skilt mellom lovlydige og lovbrøttere, men mellom ønskede og uønskede gjester. Dette er ikke overlappende kategorier. Overvåkingspraksisen i de private systemene minte mer om grensekontroll enn kriminalitetskontroll.

De som havnet i kategorien «uønsket» ble sjelden overvåket fordi de gjorde noe ulovlig eller fordi de representerte en ordensforstyrrelse. Man kan si at de hadde rent mel i posen, rent strafferettslig. De ble overvåket fordi de ble sett på som en risiko for grunneier, enten i form av en potensiell ordensforstyrrelse eller et lovbrudd, eller i form av et økonomisk tap fordi de antas å skremme vekk kunder. Å praktisere systematisk bortvisning innebar heller ikke et økonomisk tap for grunneier. Man kan si at videoovervåkingspraksis i private kontroll-

strukturer praktiserer en mer *instrumentell* enn *moralsk* oppfatning av «orden» (Shearing, 1992). Orden blir synonymt med det som maksimerer profitt, og profitt og tap er ikke det samme som rett og galt. «Tap» henspeler ikke bare på tyveri og svinn, men også andre økonomiske tap ved for eksempel færre kunder eller mindre handlelyst. En illustrasjon på dette er at det ikke nødvendigvis eller automatisk kun er gatefolket eller det som ofte kalles «slitne narkomane» som havner i «uønskede»-kategorien i privatiserte kontrollsystemer. Også lokalpolitikere, som ønsker å nå potensielle velgere ved å sette opp stands ved eller på kjøpesentre, har fått erfare hva det vil si å være uønsket på et kjøpesenter, hva det vil si å representere en «tapspost» (Lomell, 2000). Selv om jeg ikke opplevde slike episoder i min observasjonsperiode på kjøpesenteret, så ville en politiker eller andre med løpesedler ikke bare ha skilt seg ut, men også antakeligvis fått beskjed om å forlate kjøpesenteret. Som en senterleder har uttalt i en annen sammenheng: «Politiske stands skaper støy, og kunder liker ikke forstyrrelser når de skal handle» (Lomell, 2000, s. 11). Politikerne er derfor ikke uønskede fordi senterledelsen er imot politikk, begrunnelsen er rent instrumentell: Politisk virksomhet virker dempende på omsetningen. Det var nok også en slik instrumentell oppfatning av orden som lå til grunn for jagingen av aksjonskomitéen mot båtracet fra Aker Brygge.

Kategoriseringen i de private videoovervåkingssystemene viser hvordan overvåking i et privat kontrollsystem i utgangspunktet fokuserer på 'orden'. Definisjonen av orden er imidlertid ikke basert på en strafferettslig forståelse av kriminalitet og uorden. Innenfor private kontrollsystemer finner man ikke *én orden*, men mange, lokalbaserte ordner (Shearing, 1992).

Politiets operatører zoomet også i stor grad inn på gatefolket, men ikke for å fjerne dem. De var mer opptatt av å bruke overvåkingssystemet til å holde narkotikamiljøet på daværende Plata under oppsikt enn å fjerne de narkomane, samt å registrere antatt nyankomne til miljøet. De «slitne narkomane» skulle få være i fred, ungdommen skulle reddes.

Den viktigste forskjellen bestod i *formålet* med den kategoriske overvåkingen; overvåkingen av barn og unge ble begrunnet med en moralsk forpliktelse til å

forhindre at de havnet i narkotikamiljøet. De ble overvåket fordi de måtte red-  
des fra narkotikamiljøet, ikke fordi de måtte fjernes fordi de forstyrret handelen.  
Dette er en tydeligere moralsk og strafferettslig forankret oppfattelse av orden.  
Operatørene så på overvåkingen av barn og unge som omsorg og forebygging  
mer enn kontroll.

## Grensekontroll

Den kontrollpraksisen som overvåkingssystemet var en del av på kjøpesen-  
teret og reise- og transportsenteret, kan best beskrives som *grensekontroll*.  
Kategorisering eller rettere *sorteringen* av de overvåkede i to grupper – ønsket  
og uønsket – ble brukt som tilstrekkelig grunn for *bortvisning*.

Det geografisk begrensede ansvaret privat vaktvirksomhet har på vegne av  
grunneier forsterker bruken av bortvisninger på steder med privat grunneier og pri-  
vat vaktvirksomhet. Privat vaktvirksomhet har et konkret *territorium* å kontrollere,  
utenfor territoriets grenser har de verken myndighet eller ansvar. Grensekontroll  
blir derfor et sentralt aspekt ved privat polisier virksomhet, og noe som skiller  
denne virksomheten fra politiets virksomhet i offentlig eide offentlige rom.

Selv om vi i dagligtalen bruker «grensekontroll» som benevnelse på den  
kontrollen som foregår mellom nasjonsgrensene, så finnes det flere grenser å  
kontrollere også innenfor nasjonens grenser. Disse grensene er usynlige for de  
fleste av oss, men både synlige og merkbare for de *frasorterte*. Privat vaktin-  
dustri kontrollerer alltid et begrenset territorium, og grensekontroll er derfor  
en sentral del av virksomheten. Så lenge grensekontrollen kun er fokusert på  
visse kategorier av mennesker, «de uønskede», vil alle vi som ikke tilhører denne  
kategorien sjelden merke grensekontrollen.

Ingrid Sahlin skiller mellom *utvisning* og *avvisning* i sin analyse av ulike  
typer grensekontroll i samfunnet (Sahlin, 2001). Avvisning begrunnes ofte  
med mer generaliserte antakelser og kategoriske eller stereotype oppfatninger,  
for eksempel når visum nektes folk fra en spesiell nasjonalitet. Utvisning av

de som har kommet seg innenfor grensen skal i prinsippet basere seg på et dokumentert regelbrudd.

Vi så at overvåkingspraksisen eller grensekontrollen ved kjøpesenteret først og fremst baserte seg på avvisning. De narkomane som allikevel kom seg inn ble utvist, ikke på grunn av et dokumentert regelbrudd men mer på grunn av at de hadde sluppet igjennom grensekontrollen som skulle ha stoppet dem. På reise- og transportsentralen var det i mindre grad avvisning ved grensen, det kunne i utgangspunktet hende at den uønskede skulle reise noe sted. Der ble utvisning i større grad praktisert når operatøren mistenkte at de uønskede brukte stedet som varmestue i stedet for ventehall.

Man kan tenke seg en grensekontroll der få avvises ved grensen, men der terskelen er lav for utvisning. Omvendt kan man også tenke seg en grensekontroll der mange avvises ved grensen, men når man først har sluppet igjennom, er terskelen høyere for om man blir utvist. Men det finnes også andre variasjoner, og følgende tabell kan illustrere dette:

TABELL 4: ULIKE FORMER FOR GRENSEKONTROLL

|               | Få avvises              | Mange avvises       |
|---------------|-------------------------|---------------------|
| Få utvises    | Stormagasin             | (Gated communities) |
| Mange utvises | Reise-/transportsentral | Kjøpesenter         |

Denne tabellen kan brukes til å plassere kontroll- og overvåkingspraksiser som baserer seg på grensekontroll. Stormagasinet hadde både få avvisninger og få utvisninger. Reise- og transportsentralen hadde få avvisninger, men mange utvisninger. Kjøpesenteret hadde både mange avvisninger og utvisninger. I tillegg møtte de narkomane nye grenser inne i kjøpesenteret; ofte utløste de butikkan-satte tilkallingsalarmen når de trådte over grensen inn til butikken.

Ingen av de private overvåkingspraksisene var preget av mange avvisninger, men få utvisninger. Enkelte privatiserte lokalsamfunn, såkalte *gated communities*, vil ha et festningsaktig preg, med murer, vakter og overvåking som skal hindre uønskede å komme inn (for en analyse av fenomenet Gated Communities, se



Blakely & Snyder, 1997). Her vil adgangskontrollen være så effektiv at det vil være mindre kontroll med hvem som befinner seg innenfor gjerdene.

Politiets fjernsynsovervåking var også preget av få avvísninger og utvisninger, men de skilte seg fra de tre andre overvåkingssystemene ved at de ikke hadde det samme fokuset på territorium og territoriets ytre grenser, de drev i liten grad med grensekontroll i den forstand.

Operatørene på politiets overvåkingssentral var mer opptatt av å sortere og håndtere de overvåkede enn å fjerne dem. Selv om det overvåkede området var begrenset, var det ingen tendenser til at man ønsket å fjerne problemer, så som de narkomane på Plata, vekk fra det overvåkede området.<sup>4</sup> Dette skyldtes nok først og fremst at overvåkingssystemet var et «rent» politiprojekt. Selv om Oslo-politiet er inndelt i stasjonsområder, og en av stasjonsgrensene går rett gjennom det overvåkede området, var det i liten grad fokus på territorier, verken hos operatørene eller hos de operative enhetene. I Storbritannia er overvåkingssystemene som dekker tilsvarende områder ofte et resultat av et samarbeid mellom kommune, handelsstand og politi, og studier har vist en langt mer fremtredende «grensekontroll»-tendens i disse overvåkingssystemene (Coleman, 2004; Reeve, 1998).

Uten en idé om eller et fokus på grensene, blir de overvåkede, de som sorteres ut, ikke sett på som uønskede som skal fjernes, men som individer som nettopp skal overvåkes. Politiet må ta ansvar for både de «inkluderte» og de «ekskluderte», de er samfunnets bakerste problemløsere (Støkken, 1981). Oppløsingen av Plata på forsommeren 2004 innebar ikke at de narkomane sluttet å være politiets ansvar. Selv om narkotikamiljøet nå delvis befinner seg utenfor det overvåkede området, har politiet fortsatt hendene fulle med å takle de problemene denne flyttingen medførte.

---

<sup>4</sup> Selv om Plata ble ryddet i 2004, var begrunnelsene for dette ikke preget av en «grensekontroll-logikk».

## Fengsel på vrangen?

Politiets overvåkingspraksis holdt seg innenfor politiets strafferettslige normgrunnlag, og det er viktig å understreke hvordan politiets og privates overvåkingspraksis innebærer ulike utfordringer i en diskusjon om utbyggingen av overvåkingsystemer. Jeg har i dag først og fremst konsentrert meg om den private overvåkingspraksisen. Politiets overvåkingspraksis innebærer også utfordringer (for en nærmere diskusjon av dette, se Lomell, 2007). Det er imidlertid grunn til å fremheve de mer grunnleggende forskjellene i kontrolllogikk i polisiær virksomhet i offentlig og privat regi.

Selv om hovedfokuset både i min studie, og naturlig nok også for politiet, har vært på politiets bruk av videoovervåking, er det de private overvåkingsystemene vi har mest av i Norge. Det er også på disse stedene stadig mer av bylivet utspiller seg. Disse konsumstedene blir estetisert gjennom ekskludering av uønskede for å maksimere inntjening og minimere risiko. Resultatet blir at disse stedene får preg av å være *et fengsel på vrangen*, et sted der kontrollen skal sikre at uønskede holdes *utenfor* inngangsportene (Koskela, 2000, s. 247). Og slike grensevakter har ikke ansvar for det som er utenfor sitt territorium.

En videoovervåkingspraksis som utelukkende baserer seg på å kategorisere de overvåkede i to grupper – uønskede og ønskede – blir først og fremst sorteringsmaskiner som inkluderer de ønskede konsumenter og ekskluderer de uønskede ikke-konsumenter. Og det er lite rom for forhandlinger. Er man som individ eller som bærer av visse kategoriske kjennetegn først definert som uønsket, er man også ekskludert fra medlemskap i fellesskapet og ekskludert fra de rettigheter vi på innsiden nyter godt av (Hudson, 2003, s. 76). Det vil derfor være viktig å unngå kontrollformer der noen ikke bare defineres som «uønsket», men der denne kategoriseringen fratar dem enhver identitet som *medborgere*, og dermed fratar dem både retten og anledningen til å vise at de har rent mel i posen. I en debatt om videoovervåking i samfunnet kommer man derfor ikke utenom en diskusjon av hvor langt grunneier kan gå i å definere normer og regler og kontrollpraksiser på private offentlige steder.

Sammenlignet med den private overvåkingspraksisen fremstår Politiets fjernsynsovervåking som langt mer *inkluderende* enn *ekskluderende*, mens britiske studier av tilsvarende overvåkingsystemer viser en mer blandet praksis (Coleman, 2004; Norris & Armstrong, 1999; Reeve, 1998). Erfaringer fra Storbritannia der politiet, kommunale myndigheter og handelsstanden har gått sammen om å drive overvåkingsystemene, kan leses som en advarsel til norsk politi om ikke å gjøre det samme (Reeve, 1998). «Politiet er nå del av investeringsmaskineriet» uttalte lederen for Merseyside Development Corporation i Liverpool da politiet, kommunale myndigheter og private aktører gikk sammen om å etablere videoovervåking av bysentrum i Liverpool (Coleman, 2004, s. 126). Politiets overvåkingspraksis i Oslo har i liten grad vært preget av en tilsvarende innrullering i *investeringsmaskineriet* i området. Det er foreløpig ikke grunn til å konkludere med at Politiets fjernsynsovervåking i Oslo har bidratt til en kommersialisering av byrommet, men det er grunn til å advare om farene med å gå inn i et mer forpliktende samarbeid med kommunale myndigheter og handelsstanden i fremtiden. Et slikt samarbeid vil føre til flere *systemeiere*, men også *grunneiere*. Som en følge av dette vil territorietenkning i større grad kunne bli et fundament for overvåkingspraksis, noe som vil kunne medføre et utvidet normgrunnlag, og en dreining av politiets overvåking i retning av grensekontroll.

## Litteratur

- Auglend, R. L., Mæland, H. J., & Røsandhaug, K.** (2004). *Politirett* (2 ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bannister, J., Fyfe, N. R., & Kearns, A.** (1998). Closed circuit television and the city. I C. Norris, J. Moran & G. Armstrong (red.), *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control* (pp. 21-40). Aldershot: Ashgate.
- Blakely, E. J., & Snyder, M. G.** (1997). *Fortress America: Gated communities in the United States*. Washington DC: Brookings Institution Press: Lincoln Institute of Land Policy.
- Coleman, R.** (2004). *Reclaiming the streets. Surveillance, social control and the city*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.

- Crawford, M.** (1992). The world in a shopping mall. I M. Sorkin (red.), *Variations on a theme park. The new American city and the end of public space.* (s. 3-30). New York: Hill and Wang.
- Gray, K., & Gray, S. F.** (1999). Civil rights, civil wrongs and quasi-public space. *European Human Rights Law Review*(1), 46-102.
- Hempel, L., & Töpfer, E.** (2003). On the threshold to urban panopticon. Objectives and results of the «UrbanEye» project on the employment of CCTV in Europe. *Discussion Paper 06/03, Zentrum Technik und Gesellschaft, Technische Universität Berlin* (06/03).
- Hudson, B.** (2003). *Justice in the risk society. Challenging and re-affirming justice in late modernity.* London: SAGE Publications.
- Koskela, H.** (2000). «The gaze without eyes»: Video surveillance and the changing nature of urban space. *Progress in Human Geography*, 24(2), 243-265.
- Lofland, L. H.** (1998). *The Public Realm. Exploring the City's Quintessential Social Territory.* New York: Aldine de Gruyter.
- Lomell, H. M.** (2000). 'Folk vi kunne vært foruten': Politikere og narkomane uønsket. *Plan* (5), 11-14.
- Lomell, H. M.** (2006). Kriminalpolitikens rekkevidde i det offentlige rom. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab*, 93(3), 274-288.
- Lomell, H. M.** (2007). *Selektive overblikk. En studie av videoovervåkingspraksis.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Lomell, H. M., Sætнан, A. R., & Wiecek, C.** (2003). *Flexible technology, structured practices: Surveillance operations in 14 Norwegian and Danish organisations*, from [www.urbaneye.net/results/ue\\_wp9.pdf](http://www.urbaneye.net/results/ue_wp9.pdf)
- Marx, G. T.** (2002). What's new about the «New surveillance»? Classifying for change and continuity. *Surveillance & Society*, 1(1), 9-29.
- McCahill, M.** (2002). *The surveillance web. The rise of visual surveillance in an English city.* Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- McCahill, M., & Norris, C.** (2003). *CCTV systems in London. Their structures and practices*, from [www.urbaneye.net/results/ue\\_wp10.pdf](http://www.urbaneye.net/results/ue_wp10.pdf)
- Norris, C., & Armstrong, G.** (1999). *The maximum surveillance society: The rise of CCTV.* Oxford: Berg.
- Norris, C., & McCahill, M.** (2006). CCTV: Beyond penal modernism? *British Journal of Criminology*, 46, 97-118.

- Reeve, A.** (1998). The panopticism of shopping: CCTV and leisure consumption. I C. Norris, J. Moran & G. Armstrong (red.), *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control* (pp. 69-88). Aldershot: Ashgate.
- Sahlin, I.** (2001). Gränskontroll och disciplin som två kontrollstrategier. *Materialisten*(1/2), 119-139.
- Sennett, R.** (1992). *Intimitetstyraniet*. Oslo: Cappelen.
- Shearing, C. D.** (1992). The relation between public and private policing. I M. Tonry & N. Morris (red.), *Modern policing* (Vol. 15). Chicago: The University of Chicago Press.
- Shearing, C. D., & Stenning, P. C.** (1981). Modern private security: Its growth and implications. I M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and justice: An annual review of research* (Vol. 3). Chicago: Chicago University Press.
- Shearing, C. D., & Stenning, P. C.** (1985). From the Panopticon to Disney World: The development of discipline. I A. N. Doob & E. L. Greenspan (red.), *Perspectives in criminal law* (s. 335-349). Ontario: Canada Law Book Inc.
- Sibley, D.** (1995). *Geographies of exclusion: Society and difference in the west*. London: Routledge.
- Støkken, A. M. (et al.)**. (1981). *Politiet i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Töpfer, E., Hempel, L., & Cameron, H.** (2003). *Watching the bear. Networks and islands of visual surveillance in Berlin* from [www.urbaneye.net/results/ue\\_wp8.pdf](http://www.urbaneye.net/results/ue_wp8.pdf)
- Walzer, M.** (1995). Pleasures and costs of urbanity. I P. Kasinitz (red.), *Metropolis: Center and symbol of our times*. New York: New York University Press.



# Strategier for forebygging av terrorisme

*Av Tore Bjørgo*

Hovedmålsettingen i arbeidet mot terrorisme må være å forebygge at terrorhandlinger gjennomføres. Uansett hvor god samfunnets beredskap er for å håndtere skadevirkningene av et større terroranslag i etterkant, og uansett hvor godt politiet er rustet til å etterforske og oppklare, så er de menneskelige, sosiale og politiske konsekvensene så store at forebygging av slike terroranslag må ha første prioritet.

I det følgende vil jeg diskutere hvilke strategier vi har til rådighet for å forebygge at terrorhandlinger gjennomføres – og jeg tenker da på forebygging i en bred betydning av ordet: å hindre at (nye) terrorhandlinger skjer i fremtiden. Her vil jeg gå nærmere inn på hvilke mekanismer de ulike strategiene benytter seg av, hvilke virkemidler som inngår, og hvem som er hovedaktørene for å gjennomføre strategien. Videre vil jeg se på styrker og svakheter, så vel som begrensninger og bivirkninger ved de ulike strategiene. Til slutt vil jeg diskutere behovet for å balansere og samordne de ulike strategiene, slik at de i størst mulig grad utfyller og forsterker hverandre, i stedet for at kortsiktige og langsiktige strategier undergraver og motvirker hverandre.

Jeg har valgt å dele inn i seks hovedstrategier for forebygging av terrorisme:

- **Inkapsitering** ved å sette (potensielle) terrorister ut av spill
- **Avskrekking** gjennom trussel om gjengjeldelse eller straff
- **Avverging** av planlagt terroranslag
- **Situasjonell forebygging** gjennom å øke anstrengelser, øke risiko, re-

dusere gevinster, fjerne unnskyldninger for å gjennomføre terrorhandlinger

- **Sosial forebygging** gjennom å redusere årsaker og motivasjoner til å begynne med terrorisme
- **Få terrorister til å slutte** med terrorisme – som enkeltpersoner eller gruppe

Denne inndelingen er gjort med utgangspunkt i hvilken forebyggingsmekanisme de ulike strategiene er basert på. Samme tiltak kan bevirke ulike mekanismer, og dermed inngå i flere strategier samtidig. For eksempel kan arrestasjon være et sentralt virkemiddel i både inkapasitering, avskrekking og avverging, men har ulik forebyggende funksjon i hver av disse strategiene. Tilsvarende kan ulike tiltak bevirke samme mekanisme, slik både arrestasjon og eksponering kan bidra til at et terrorplott avverges. Når vi skal se på hvordan vi kan redusere trusselnivået generelt eller mot spesifikke mål, må vi huske at trussel er produktet av kapasitet og intensjon. Dersom vi kan redusere enten kapasiteten eller intensjonen ned mot null, går også trusselnivået mot null.

Selv om politiet er en svært sentral aktør i forebygging av terrorisme, har også andre enn politiet viktige roller innenfor ulike forebyggingsstrategier. Det gjelder både militære styrker, private sikkerhetsfirmaer, bedrifter, rettsapparatet, nyhetsmedier, ulike politiske myndigheter, fredsmeklere, NGOer, religiøse ledere og publikum. Mye av dette kan betraktes som «polisiært arbeid» eller kontrollvirksomhet, mens det vil være å strekke begrepet for langt å kalle alt dette «policing».

Det er en tendens til at ulike aktører tenderer til å foretrekke én eller noen få strategier i innsatsen mot terrorisme fremfor å gjøre bruk av hele verktøykassa. Det er kanskje ikke overraskende at spesialiserte aktører legger hovedvekt på strategier og tiltak ut fra egne kapasiteter, slik vi har sett eksempler på når Forsvaret har hatt ansvaret for å legge opp terrorøvelser i Norge. Da har Oslo sentrum svermet av Heimevernsoldater. Ulikheter i politisk kultur og verdigrunnlag slår



også kraftig inn på hvilke forebyggende strategier som foretrekkes. USA, som både har en enorm militær kapasitet og en viss kulturell tradisjon for å løse problemer med bruk av voldelig makt, la i sin «krig mot terrorisme» hovedvekten på inkapasitering og avskrekking gjennom bruk av militærmakt – både for å knuse terrororganisasjonene fysisk («kill or capture»), og for å avskrekke enkeltpersoner og ikke minst stater mot å støtte terroristene. I Europa, og ikke minst i Norge, har en lagt langt større vekt på å forebygge terrorisme gjennom å gjøre noe med årsakene til fremveksten av terrorisme og forsøke å gripe inn i radikaliseringsprosessene (Bjørge 2005; Coolsaet & Struye de Swielande 2007). I den grad man gjør bruk av inkapasitering og avskrekking, setter man i de fleste europeiske land primært sin lit til politi og rettsapparatet fremfor militære maktmidler.

Noen synes å mene at én enkelt strategi, for eksempel situasjonell forebygging, er det eneste som er verd å satse på (jfr. Clarke & Newman 2006), men jeg vil her argumentere for at ulike strategier både kan og bør komplettere hverandre. Samtidig er det viktig å forstå hvordan noen strategier kan undergrave andre strategier (f.eks. «kill or capture vs. winning hearts and minds»), slik at disse uheldige bivirkningene i størst mulig grad minimaliseres.

## Inkapasitering

Inkapasitering har som *mekanisme* å hindre ondsinnede aktører fra å begå kriminelle handlinger gjennom bruk av innesperring eller fysisk «uskadeliggjøring» som virkemiddel. I USA har inkapasitering blitt den viktigste begrunnelsen for både den omfattende bruken av fengselsstraff og dødsstraff: Personer som blir holdt innelåst eller tatt av dage blir på en effektiv måte hindret fra å begå flere kriminelle handlinger ute i samfunnet. Denne håndfaste forebyggingsstrategien har også i stor grad vært brukt for å sette terrorister ut av spill – og i en del sammenhenger unektelig med en viss suksess. Strategien har spesielt vært effektiv overfor hierarkiske organisasjoner hvor gruppen har blitt lammet når ledelsen har blitt arrestert eller drept, eller hvor man har lyktes med å sette sentrale noder

i et nettverk ut av spill. Da en skarpskytter fra politiets Beredskapstropp i 1994 skjøt en av gisseltakerne på Torp i hodet i det han gjorde seg klar til å drepe et av gislene, en politimann, var dette en form for inkapasitering, hvor drapsmannen ble uskadeliggjort i siste øyeblikk. Israels «targeted killings» med raketter mot Hamas-ledere og angivelige bombebyggere er også eksempel på den samme strategien. Men også det å frata terrorister deres kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger, for eksempel tilgang til sprengstoff, våpen og trening, er en form for inkapasitering i utvidet forstand. Ødeleggelsen av al-Qaidas treningsleirer i Afghanistan og det å jage ledelsen på flukt bidro til en betydelig inkapasitering av al-Qaidas evne til å trene, planlegge og gjennomføre store terroraksjoner, iallfall for en tid.

Det er militærapparatet, politiet og fengselsvesenet som er de viktigste *aktørene* i denne strategien, selv om det i en rekke land også finnes eksempler på mer eller mindre private aktører som driver inkapasitering av militante politiske motstandere, bl.a. dødsskvadroner.

*Fordelene* med denne strategien er at den på en effektiv og håndfast måte kan sette nøkkelaktivister og grupper ut av spill. Særlig gjelder dette grupper med begrenset medlemsmasse, hvor nyrekruttering er begrenset, eller hvor mye av aktiviteten avhenger av noen få sentrale ledere. Dessuten vil det ofte finnes statlige kapasiteter for å utføre dette, i form av etablerte militære styrker og politiorganisasjoner.

Det er imidlertid betydelige *begrensninger og ulemper* med inkapasitering som hovedstrategi. Det er høyst tvilsomt om det å arrestere eller drepe enkeltaktivister i seg selv har særlig begrensende effekt på grupper med stor rekruttering og bred sosial basis. Ofte vil også uskyldige rammes av slike tiltak, enten det er i form av massearrestasjoner eller bruk av militærmakt, slik Israels målrettede drap på Hamas-aktivister ofte går ut over barn og andre uskyldige. I mange tilfeller vil hardhendt represjon bare virke forsterkende på rekrutteringen og motivasjonen for å ta i bruk ekstrem vold, og styrke bevegelsens sosiale og politiske basis. For å kunne knuse slike bevegelser må det i mange tilfeller settes i verk en så voldsom represjon at staten selv blir en utøver av terrorisme. Dermed undergraver staten

sin egen moralske og politiske legitimitet både i forhold til egen befolkning og til det internasjonale samfunnet, noe som gjerne er en av terroristenes hovedmålsetninger. Samtidig kan en for sterk bruk av maktmidler føre til at andre og mer langsiktige forebyggingsstrategier undergraves, for eksempel det å begrense rekruttering gjennom å redusere de frustrasjoner og politiske konflikter som gir vekstvilkår for terroristiske bevegelser. Inkapasitering bør derfor betraktes som en delstrategi som må kombineres med andre og mer langsiktige strategier for å gi en varig reduksjon i terrorisme.

## Avskrekking

Avskrekking handler om å få aktører til å avstå fra å gjennomføre terrorhandlinger av frykt for de reaksjoner og konsekvenser dette vil medføre. Som strategi for forebygging av terrorisme baserer avskrekking seg ofte på de samme *virkemidlene* som inkapasitering, nemlig ulike former for maktbruk som arrestasjon og dødelig vold. Men også økonomiske og diplomatiske sanksjoner kan inngå i denne strategien. *Forebyggingsmekanismen* er imidlertid en annen, nemlig å redusere motivasjonen til terroristene eller deres støttespillere gjennom trussel om straff og gjengjeldelse. Ved avskrekking er strategien mest vellykket når virkemidlene *ikke* må tas i bruk, men bare fremstår som en troverdig trussel som vil utløses dersom terroristene ikke lar seg avskrekke fra å gjennomføre aksjoner. Truslene om straffereaksjoner vil ofte fremsettes gjennom media, men troverdigheten kan underbygges dersom myndighetene ved noen anledninger demonstrerer at de både har evne og vilje til å iverksette straffereaksjonene. Truslene om straff kan fungere både på individnivå, gruppenivå og overfor stater. *Aktørene* innenfor denne strategien er politietterforskere og strafferettssystemet, men også politiets antiterrorstyrker og militære styrker. I en del land har også mer eller mindre private dødsskvadroner eller rivaliserende terrorgrupper operert etter en avskrekkingstrategi overfor militante politiske motparter.

*Fordelene* ved avskrekkingstrategien er særlig at den har vist seg å være relativt effektiv overfor statlige sponsorer av terrorisme. Mens det på 1970- og -80-tal-

let var en rekke stater som mer eller mindre åpent støttet terrorgrupper med både baser og skjulesteder, våpen, praktisk bistand og politisk støtte, har slik statsstøtte blitt betydelig redusert gjennom de siste tiårene. Dette har utvilsomt sammenheng med at både internasjonale økonomiske og politiske straffetiltak og direkte militære angrep har gjort det langt mer kostbart for stater å støtte eller gjøre bruk av terrorgrupper. Land som Libya, Syria, Iran og Nord-Korea har mer eller mindre sluttet å støtte eller bruke terrorgrupper (selv om Syria og Iran fortsatt støtter Hizballah med våpen i kampen mot Israel). Blant eksempler på «vellykket» avskrekking nevnes ofte USAs flyangrep mot Tripoli og boligen til Libyas leder oberst Gadhafi i 1986 som straff for en libysk-støttet bombe mot en nattklubb full av amerikanske soldater i Berlin, og FN's straffesanksjoner etter bomben mot Pan Am-flyet over Lockerbie i 1992. FN's straffesanksjoner var ganske sikkert en viktig årsak til at Libya tok på seg ansvaret for Lockerbie-bomben og avvirket sitt ABC-våpenprogram i 2003, men USAs flyangrep mot Tripoli hadde trolig den motsatte virkning, førte til en kraftig *økning* i Libyas støtte til terrorisme, noe som blant annet trolig resulterte i Lockerbie-bomben.<sup>1</sup> Militære gjengjeldelsesaksjoner etter terroranslag har også vært meget populært i forhold til hjemmepublikum i land som USA og Israel, ikke minst fordi det gir et bilde av at myndigheter og politikere viser handlekraft, og ikke vil la seg kve av terrorister. Heri ligger også en stor fristelse til å gå til straffeaksjoner selv om det er høyst tvilsomt om det rammer de som står bak terroraksjonen eller om det virker avskrekkende.

Her ligger også noen av de største *begrensningene og negative bivirkningene* ved avskrekkingstrategien. Først og fremst er det tvilsomt hvorvidt avskrekking har noen reell effekt overfor svært motiverte terrorister. Spesielt gjelder dette selvmordsaksjonister, som ikke lar seg avskrekke av risikoen for å bli drept og oppnå martyrstatus (men kanskje av risikoen for å mislykkes, og kanskje av risikoen for å tilbringe livet i fengsel). Det er også vanskelig å ramme aktører som ikke lar seg lokalisere, og dermed unndrar seg straff. Det fører lett til at særlig

---

<sup>1</sup> Noen kritikere hevder imidlertid at USAs bombing av Tripoli i 1986, hvor bl.a. et av Gadhafis barn ble drept og to andre alvorlig såret, var en motiverende årsak bak anslaget mot Pan Am-flyet noen år senere (Hoffman 1998: 192-194, Silke 2005, Parker 2007).

militære straffeaksjoner blir relativt vilkårlige, og rammer uskyldig tredjepart. Israel har for eksempel forsøkt å avskrekke palestinske selvmordsbombere gjennom å etablere en fast praksis med å sprengte boligen til familien til personer som har utført slike selvmordsaksjoner. Også bombing av kontorer, boliger og landsbyer som angivelig er brukt av terrorister, har vist seg å ofte ramme uskyldige sivile. Dermed har slike gjengjeldelsesaksjoner bare bidratt til enda en omskruing på volds- og hevns spiral, og avfødt stadig nye terroraksjoner og gjengjeldelser. Flere empiriske undersøkelser har vist at slike gjengjeldelsesaksjoner ikke fører til en reduksjon av antall terroraksjoner, men snarere til en opptrapping av terroraktiviteten (Hoffman 1998; Silke 2005; Parker 2007). Hevnlyst etter voldelige overgrep er en av de sentrale drivkrefter bak terrorisme – slik det også er en drivkraft bak staters gjengjeldelse for terroraksjoner. Ideen om at gjengjeldelse virker avskrekkende på terrorister synes å bygge på en illusjon om at terrorister og deres sympatisører reagerer på straffeaksjoner gjennom massiv vold på en annen måte enn oss, og at de lar seg kue mens vi ikke gjør det (jfr. Silke 2005). Staten kan derfor på ulike måter bli et speilbilde av terroristene, og falle inn i deres egen hevnløkk. Dessuten er krisemaksimering gjennom å provosere frem overreaksjoner fra statens side en av terrorismens klassiske strategier. Siktemålet er å få myndighetene til å reagere på måter hvor de svekker seg selv, bl.a. ved å undergrave sin egen legitimitet, og øke motstandsviljen og oppslutningen om terroristenes sak. Den alternative reaksjonsmåten er å holde seg strengt til rettsstatens og menneskerettighetenes prinsipper, og respondere på terroraksjoner som vanlige forbrytelser som politi og rettsapparat skal ta seg. Dilemmaet er selvsagt at en del terrorister og deres bakmenn befinner seg utenfor rekkevidde av de rammede statenes rettsapparater og inngåtte avtaler for utlevering og straffeforfølgelse av terrorister og andre kriminelle, slik tilfellet var med Al Qaidas ledere i Afghanistan etter angrepene 11. september 2001.

## **Avverging av planlagte terroranslag**

Siden 11. september har det blitt avslørt og avverget 47 mer eller mindre vel-dokumenterte terroranslag planlagt gjennomført av islamistiske ekstremister i

Europa.<sup>2</sup> Flere av disse aksjonene hadde et omfang som – dersom de hadde blitt gjennomført – trolig ville vært mer dødbringende enn togbombene i Madrid i mars 2004 og selvmordsaksjonene på T-bane og buss i London i juli 2005. *Forebyggingsmekanismen* ved avverging er å hindre terrorister i å gjennomføre anslag gjennom å oppdage og avsløre forberedelser til aksjoner i forkant, og gjennom ulike virkemidler å hindre at aksjonene blir iverksatt. *Hovedaktørene* i avvergingsstrategien er først og fremst sikkerhets- og etterretningstjenester og politiet, men også publikum som gir viktig informasjon om mistenkelige aktiviteter og personer. I noen tilfeller har også journalister og nyhetsmedier bidratt til å avsløre og avverge planlagte terroraksjoner.<sup>3</sup>

*Virkemidlene* i avvergingsstrategien varierer fra fase til fase. Den første er inngangsfasen hvor det kommer inn informasjon som gir utgangspunkt for å gjøre nærmere undersøkelser om det er grunnlag for mistanke og videre etterforskning. Det kan være tips fra publikum til politi eller sikkerhetstjeneste om mistenkelige aktiviteter og atferd, meldinger fra banker om mistenkelige transaksjoner, politiets rutinekontroller eller overskuddsinformasjon fra etterforskning av andre kriminelle handlinger,<sup>4</sup> eller tips fra samarbeidende tjenester i utlandet om for eksempel at noen av deres saker har forgreninger til personer i Norge. Hvis det viser seg å være grunnlag for å se nærmere på saken, vil sikkerhetstjenesten i neste fase starte en eller annen form for aktiv informasjonsinnhenting eller overvåking av de aktuelle personene og aktivitetene. Ved styrket mistanke vil det også kunne være aktuelt å iverksette spaning eller spesielle etterforsknings-

---

<sup>2</sup> Basert på en oversikt utarbeidet av FFI-forsker Petter Nesser (under utgivelse). Han regner 25 meget veldokumenterte saker (for eksempel ved domfellelser) og ytterligere 22 hvor dokumentasjonen er noe mer usikker.

<sup>3</sup> Det finnes særlig en rekke eksempler på at undersøkende journalister og publikasjoner som de anti-fascistiske tidsskriftene *Searchlight* (i England) og *Expo* (i Sverige), samt den norske avisa *Klassekampen*, har avslørt voldelige aksjoner planlagt av høyreekstreme grupper, særlig gjennom bruk av infiltratører og tystere i miljøene. Noen av disse politiske publikasjonene har nærmest drevet en form for private etterretningstjenester med systematisk informasjonsinnhenting og et utbygd nett av kilder og infiltratører innenfor motstandernes leir. Enkelte av disse publikasjonene har hatt faste kontaktpersoner inn mot offisielle sikkerhetstjenester og formidlet viktig informasjon dit. Det gjaldt for eksempel *Klassekampen* inn mot Overvåkningspolitiet på 1980-tallet. Dette var i en tid hvor relasjonene mellom disse ellers ikke var spesielt hjertelige, men hvor *Klassekampen* hadde bedre etterretning inn mot høyreekstremistene enn POT hadde.

<sup>4</sup> Politiet startet høsten 2004 den interne kampanjen «Terrorblikket» med sikte på å bevisstgjøre det vanlige politiet på at de i sin rutinemessige virksomhet skal ha øye for mulige tegn på at noe eller noen kan være involvert i terrorisme. Eksempler kan være at de ved ransaker finner plakater, litteratur eller videosnutter på beslaglagte PCer som glorifiserer Jihad.

metoder som kommunikasjonskontroll eller romavlytting, som i Norge krever kjennelse fra Oslo tingsrett (med spesielt sikkerhetsklarte dommere og advokater). I noen tilfeller kan sikkerhetstjenester gjøre bruk av infiltratorer fra egen tjeneste eller eksterne agenter som er i nærkontakt med eller selv blir deltaker i den mistenkelige gruppen.<sup>5</sup> (Norge har mer restriktive regler for slik infiltrasjon enn tilfellet er de fleste andre land.) Dersom overvåkingen gir grunn til å tro at det forberedes gjennomføring av en alvorlig terrorhandling, vil det bli vurdert å gripe inn med arrestasjoner for å avverge dette. Et tilbakevendende dilemma er da om man har tilstrekkelig bevis for å kunne domfelle de aktuelle personene, og eller om risikoen for alvorlige konsekvenser er for stor, og at man kan miste kontrollen dersom man velge å avvende utviklingen i påvente av fallende beviser. I en rekke tilfeller i Europa de senere årene har tiltalte blitt frifunnet eller saker frafalt og mistenkte satt fri fordi man grep inn på et så tidlig stadium at aktørene ennå ikke hadde begått straffbare handlinger.

Arrestasjon og fengsling av mistenkte terrorister er imidlertid ikke det eneste mulige virkemiddel for avverging. I noen tilfeller er det tilstrekkelig at sikkerhetstjenesten gir seg til kjenne overfor personer og grupper som driver med mistenkelige aktiviteter, slik at disse blir klar over at de blir overvåket. Dermed vil de trolig avholde seg fra å gå videre med eventuelle planer om ulovlige handlinger. En annen form for avverging er at undersøkende journalister avdekker planer om voldelige aksjoner og «blåser» saken med store oppslag i nyhetsmediene (eksempel: FMI-leder Arne Myrdals planer om å sprengte et asylsenter i 1989).

Ennå en variant er at sikkerhetstjenesten har fått tips fra samarbeidende tjenester eller andre sikre kilder om at en terrorgruppe er i landet for å gjennomføre aksjoner, uten at man har kjennskap til hvor disse aktørene befinner seg. I 1973 slo politiet alarm gjennom massemedia og andre kanaler om at arabiske terrorister var i Norge for å gjennomføre en sabotasjeaksjon mot oljeraffineriet på Slagen. Dette skjedde i forbindelse med at arabiske oljeprodusentene stengte

---

<sup>5</sup> Dette skjedde bl.a. i den såkalte Vollsmosesaken i Odense i Danmark i 2006 hvor Politiets Efterretningstjeneste betalte en sivil agent for å delta i gruppen, hvor han blant annet bidro til å fremskaffe kjemikalier som kunne brukes til fremstilling av hjemmelaget sprengstoff. <http://jp.dk/indland/krimi/article1083958.ece>

av oljekranene og skapte den første oljekrisen. Ingen ting skjedde, og ingen ble arrestert, men kort tid etter gjennomførte en palestinsk gruppe en sprengningsaksjon mot et oljelager i Singapore. Trolig fungerte politiets alarm overfor publikum med henstilling om skjerpet årvåkenhet sammen med forsterkede sikkerhetstiltakene rundt aktuelle terrormål til at aksjonistene holdt seg i ro og etter hvert forlot landet med uforrettet sak. Effektiv avverging!

En annen form for avverging kan være at sikkerhetskontroller (for eksempel av håndbagasje ved flyplasser) oppdager våpen eller andre midler terrorister kan bruke for å gjennomføre en flykapring eller annen type aksjon, og hindrer våpen (og eventuelt passasjerer selv) fra å komme om bord. Identitetssjekk av passasjerer mot register over mistenkte terrorister ved avreise eller i passkontroll ved ankomst kan også avverge terroraksjoner, men kan også medføre at uskyldige blir mistenkt og hindret fra å reise.

Det er relativt få kjente tilfeller på at konkrete planlagte terroraksjoner har blitt avverget gjennom denne typen sikkerhetskontroller. Det finnes også noen få eksempler på at publikum, medpassasjerer eller sikkerhetsvakter har avverget terroraksjoner ved å gripe inn overfor terrorister i det aksjonene blir iverksatt.

*Fordelene* ved avvergingsstrategien er at den er relativt målrettet når en terrortrussel først er identifisert. Når det kan påvises at en forberedt terroraksjon er avverget, blir det svært konkret at liv reddes og lidelser unngås. Derfor har avvergingsstrategien en høy grad av legitimitet i befolkningen, og det kan styrke tilliten til politi og myndigheter dersom det kan vises at strategien gir positive resultater. Vellykket avverging kan bidra til å bryte potensielle voldsspiraler og opptrapping som lett kunne blitt resultatet dersom store terroraksjoner *ikke* hadde blitt avverget. En kan jo tenke seg hvordan relasjonene mellom muslimske minoriteter og majoritetsbefolkningene i Europa hadde vært dersom 30-40 flere terroraksjoner av London- og Madrid-typen hadde blitt gjennomført de siste årene.

*Begrensningene og bivirkningene* av avvergingsstrategien er imidlertid betydelige. Det er alltid en betydelig sannsynlighet for at noen aksjonsplaner ikke blir oppdaget. Så langt ser det ut til at sikkerhetstjenester i Europa har lyktes i å avverge grovt regnet rundt 90 prosent av de kjente terrorplottene (47 mer eller



mindre veldokumenterte). Hvis antallet terrorplaner er betydelig, vil noen nødvendigvis slippe igjennom og gjøre stor skade. For å oppdage terrorplaner under forberedelse må sikkerhetsorganisasjonene få en eller annen type indikasjon på at noe er i gjære, og dette kan være svært krevende både når det gjelder analytisk kompetanse og andre ressurser til å fange opp og fortolke slik informasjon riktig. Den amerikanske 9/11 Commission Report viste at det fantes tilstrekkelige indikasjoner på at en stor terroraksjon var under forberedelse, men både manglende analytisk fantasi og organisatoriske hindre gjorde at informasjonsbitene ikke ble samordnet og satt sammen til et bilde som gjorde det mulig å avverge hendelsen.

Den mest alvorlige bivirkningen ved avvergingsstrategien er at for å fange opp de reelle truslene, vil et stort antall mennesker bli utsatt for ulike typer kontroll og overvåking, og i noen tilfeller vil deres personlige integritet bli betydelig krenket. I en rekke tilfeller har personer feilaktig blitt overvåket og arrestert, med store negative konsekvenser for dem både på kort og lang sikt. Noen typer kontrolltiltak er lite målrettede, og medfører at svært mange eller alle blir utsatt for en eller annen form for kontroll eller overvåking, for eksempel lagring av teledata eller at flyselskaper oversender opplysninger om sine passasjer til amerikansk etterretning. Andre tiltak er mer målrettede og vil i stor grad (og ofte med rette) kunne oppleves som diskriminerende og stigmatiserende overfor bestemte befolkningsgrupper, for tiden særlig muslimer. Paradoksalt er både målrettingen og mangelen på målretting problematisk.

## Situasjonell forebygging

Mens de fleste forebyggingsstrategier forsøker å influere på terroristiske eller andre kriminelle aktører direkte, forsøker situasjonelle forebyggingsstrategier å influere på aktørene indirekte ved å endre på situasjonene som de uønskede handlingene foregår i. Siktemålet er i vår sammenheng å identifisere og fjerne muligheter for spesifikke typer terroraksjoner. Dette skjer gjennom fem sentrale understrategier som skal bidra til å:

- øke anstrengelsene som skal til for å gjennomføre en spesifikk aksjon
- øke risikoen for å bli oppdaget og stanset
- redusere gevinstene fra en spesifikk terrorhandling
- redusere provokasjonene som kan utløse terrorhandlinger
- fjerne unnskyldningene for å begå terrorhandlinger

Både hver for seg og til sammen skal de ulike virkemidlene endre terroristenes rasjonelle kalkyler om kostnader og utbytte ved å gjennomføre spesifikke aksjoner slik at de avstår fra handlingen. De kan dels virke gjennom å sette større krav til kapasiteten, slik at den relative evnen til å gjennomføre spesifikke aksjoner reduseres. Samtidig kan motivasjonene for å angripe disse bestemte målene reduseres. Prinsippene for situasjonell kriminalitetsforebygging er opprinnelig utviklet av Ronald V. Clarke (1980, 1992), som senere også har anvendt modellen for forebygging av terrorisme (Clarke & Newman 2006). Den situasjonelle forebyggingsstrategien rommer et enormt spekter av *mulige virkemidler*, både i forhold til vanlig kriminalitet og terrorisme. Et velkjent virkemiddel for å øke terroristenes anstrengelser for eksempel i å kunne gjennomføre flykapringer er innføring av adgangskontroll og gjennomlysning av håndbagasje på fly. Dette bidro til at antall flykapringer sank kraftig utover 1970- og 80-tallet. En annet virkemiddel er å redusere terroristers tilgang til nødvendige innsatsfaktorer som våpen, sprengstoff, eller kjemiske stoffer som kan brukes til å lage sprengstoff. Hvis målet er å hindre terrorister i å kunne utvikle enkle atombomber, er det mest effektive tiltaket å sikre lagre for høyanriket uran (Bremer Mærleie 2004). Uten høyanriket uran kan terrorister bare gi opp å utvikle egne atomvåpen – uansett hvor motiverte de måtte være. Spørsmålet er bare om de gir opp hele greia eller finner på noen annen dævelskap... TV-overvåking er et typisk eksempel på tiltak som øker oppdagelsesrisikoen. Å nekte å gi etter for kidnappers krav, eller at TV-stasjoner unnlater å kringkaste videoer hvor terrorister skjærer strupen over på sine gisler, kan bidra til å redusere utbyttet fra terrorhandlinger. Ved å bygge infrastruktur mer robust, kan virkningen av sabotasje reduseres. Terrorkampanjer blir ofte utløst av provoserende handlinger begått av myndigheter, for eksempel

politiets drap på demonstranten Benny Ohnesorg i Tyskland i 1967, som utløste den vesttyske venstreterrorismen, eller Ariel Sharons provoserende besøk ved Al Aqsa-moskeen i Jerusalem, som utløste den andre intifada. Det å unngå denne typen provoserende handlinger kan være viktig for å ikke «trigge» personer som er tilbøyelige til å gripe til vold og terror. Under Alta-demonstrasjonene i 1981 var de store politistyrkene svært bevisste på å unngå all unødig maktbruk – og fremfor alt at noen skulle bli skadet eller drept – nettopp for å unngå å gi støtet til fremvekst av en samisk terrorisme. Dette bringer oss til neste punkt, at terrorister har et sterkt behov for å rettferdiggjøre sine handlinger, for eksempel med å vise til overgrep eller gjennom å argumentere med at vold er deres eneste mulighet for å bli hørt og tatt alvorlig. Det er da viktig å vise at det finnes alternative måter å arbeide politisk på, og at problemer med å nå fram uansett ikke kan rettferdiggjøre å påføre uskyldige mennesker lidelser.

Det er svært mange og ulike *aktører* som hver på sin måte kan bidra innenfor den situasjonelle forebyggingsstrategien mot terrorisme med et mangfold av *virkemidler*. Private og offentlige institusjoner som gjør viktig infrastruktur mindre sårbar for å bli slått ut, vaktelskaper som håndhever adgangskontroll, banker som rapporterer mistenkelige finanstransaksjoner, offentlige kontrollorganer som regulerer tilgang til farlige stoffer, imamer og styreledere i muslimske menigheter som hindrer voldsorienterte islamister i å verve unge muslimer til Jihad i deres lokaler, bare for å nevne noen eksempler. Et hovedprinsipp i den situasjonelle forebyggingsstrategien er at alle «plasseiere» har et hovedansvar for å sikre sitt område mot terrorisme eller annen kriminalitet.

*Fordelene* ved den situasjonelle forebyggingsstrategien er først og fremst at tiltakene kan ha umiddelbare og målbare effekter på spesifikke kriminalitetsproblemer. Innenfor terrorismeområdet var som nevnt innføring av strengere adgangskontroll og sjekk av håndbagasje en klar årsak til den kraftige reduksjonen i antall flykapringer utover 1970- og 80-tallet (Clarke & Newman 2006: 46). En annen fordel med slike kontrolltiltak er at de også *kan* ha en positiv effekt ved å redusere andre typer kriminalitet enn det tiltaket opprinnelig var rettet inn mot, slik tiltak mot flykapring også kan bidra til å redusere smugling av ulovlige varer.

Situasjonelle forebyggingstiltak har også noen begrensninger og bivirkninger. Ettersom de er rettet inn mot å redusere spesifikke terroristiske handlinger mot bestemte mål, og ikke påvirker terroristenes generelle motivasjon, vil de ikke nødvendigvis gjøre at de avholder seg fra andre typer terrorhandlinger mot andre mål. Dette er en av de store debattene innenfor situasjonell forebygging. Kritikerne hevder at hvis man gjennom «target hardening» gjør det vanskeligere å ramme noen typer mål, vil terroristene i stedet rette sine angrep mot mindre beskyttede «myke» mål. Man får med andre ord en forskyvning eller «displacement» av terrorangrepene eller kriminaliteten. Dersom det blir for vanskelig å smugle bomber om bord på fly, velger terroristene å ramme tog i stedet, hvor det i praksis er helt umulig å kunne kontrollere passasjerer og reisegods på samme måte som man kan på flyplasser. Den generelle observerte tendensen innenfor internasjonal terrorisme til at terrorister i økende grad synes å rette sine aksjoner mot massedrap på ubeskyttede sivile kan trolig delvis tilskrives at de mest attraktive symbolske målene har blitt stadig vanskeligere å ramme på grunn av forsterkede sikkerhetstiltak, «target hardening». Likevel er det få som benekter at situasjonelle forebyggingstiltak mot utsatte mål i mange tilfeller er både nødvendige og effektive. Ingen vil hevde at man skal fjerne alle sikkerhetstiltak for fly fordi det kan føre til at terrorister velger å angripe tog i stedet.

Forkjemperne av den situasjonelle forebyggingstrategien hevder at forskyvningseffekten av situasjonelle forebyggingstiltak overfor ulike typer kriminalitet har vist seg å være langt mindre enn kritikerne har antatt. Selv om det skjer en viss forskyvning, har erfaringer fra situasjonell forebygging av annen kriminalitet vist at tiltak som er effektive mot én spesifikk type kriminalitet ikke fører til en tilsvarende økning av kriminalitet mot andre mål, slik at totalen blir en reduksjon. Og noen ganger synes situasjonelle tiltak mot en type kriminalitet faktisk også å bidra til at annen kriminalitet i området reduseres. De hevder også at reduksjonen i antall flykapringer som følge av kontrolltiltak av håndbagasje ikke har ført til den forventede oppgang i bomber plassert i innsjekket bagasje (Clarke & Newman 2006: 47).

En annen effekt av situasjonelle forebyggingstiltak er at de ofte bidrar til å skape et kontrollsamfunn, hvor «storebror» ser oss og kontrollerer oss i alle

sammenhenger. Kontrolltiltakene medfører både økonomiske, tidsmessige, psykiske, sosiale og politiske belastninger. Noen er uproblematisk, andre er bare irriterende, som å måtte ta av seg skoene på en flyplasskontroll. Men noen situasjonelle tiltak kan også være ødeleggende for hele lokalsamfunn, som den israelske beskyttelsesmuren mot Vestbredden, som krediteres for å ha redusert antall selvmordsbomber i Israel, men som også avskjærer mange palestinere fra deres landbruksområder, skoler og arbeidsplasser.

Hovedmetodikken for å utvikle situasjonelle forebyggingstiltak er ifølge Clarke & Newman (2006) som følger:

- Identifiser sårbare mål
- Prioriter målene etter behov for beskyttelse
  - Risiko er produktet av sannsynlighet ganger konsekvens
- Analyser målenes spesifikke svakheter
  - Tenk som om du var terrorist!
  - Identifiser hvilke mulige våpen og metoder terrorister kan bruke for å ramme målene
  - Finn måter å begrense terroristers adgang til målene
- Sett inn adekvate beskyttelsestiltak
- Identifiser hvordan terrorister kan omgå beskyttelsestiltakene, og finn nye mottrekk.

En grunnleggende begrensning ved den situasjonelle forebyggingsstrategien er at det ikke finnes noen ende på mulige terrormål, og ingen grenser for hvor mange sikkerhetstiltak som kan tenkes satt inn, eller hvor mye økonomiske midler som kan brukes for å sikre mot alle mulige terroranslag. Og uansett vil det ikke være tilstrekkelig for å sikre mot alle eventualiteter, så lenge det finnes terrorister med både motivasjon og kapasitet til å gjennomføre aksjoner mot for eksempel Norge og norske mål. Situasjonell forebygging er og blir en symptombehandling. Her kan andre forebyggingsstrategier bidra til å redusere risikoen for terroranslag på mer grunnleggende måter, ved å gjøre noe med årsakene til tilbakevendende problemer.

## Sosial og politisk forebygging, fjerne årsaker til terrorisme

Den sosiale forebyggingsstrategien forsøker å hindre at personer og grupper utvikler seg i kriminell retning. I sammenheng med terrorisme vil en sosial og politisk forebyggingsstrategi forsøke å forebygge at personer og grupper radikaliseres i retning av å ta i bruk vold for politiske formål. Et utgangspunkt er at terrorisme ikke oppstår av seg selv – den springer frem av sosiale og politiske forhold som gir grobunn for fremvekst av voldelig radikaliserings og terrorisme. *Mekanismen* er å redusere drivkreftene bak og motivasjonen for å ta i bruk terroristisk vold ved å fjerne de grunnleggende årsaker og frustrasjoner, det som gjerne omtales som «root causes». Denne ideen har vært svært populær blant politikere og NGOer, ikke minst i Europa, fordi den fremstår som et fredelig alternativ til de mer repressive strategier som har preget USAs «War on Terrorism». Tilsvarende har amerikanske myndigheter vært negative til «root causes of terrorism»-perspektivet fordi de oppfatter det som en kritikk av USAs politikk, og at det kan gi legitimitet til terroristene.

I 2005 var jeg redaktør for ei bok som tok for seg «root causes»-perspektivet for å undersøke om i hvilken grad det var mulig å redusere terrorisme-problemet gjennom å gjøre noe med årsakene til at terrorisme oppstår. Mer enn 20 sentrale forskere på feltet bidro til å bygge opp en kunnskapsstatus om årsaker til terrorisme og hvordan denne kunnskapen kan brukes til forebygging.

Bildet ble imidlertid mer komplekst enn mange forventet. Det finnes ingen enkelt hovedårsak til fremvekst av terrorisme. Det er en myte at fattigdom forårsaker terrorisme. Selv om det finnes sammenhenger, er de langt mer indirekte. Fattigdom bør bekjempes fordi mennesker lider, ikke fordi noen bruker deres lidelse til å legitimere sin terrorisme. Noen av de faktorer og forhold som viser seg å være viktige forutsetninger eller drivkrefter for fremvekst av terrorisme, slik som globalisering og rask modernisering, er det ikke uten videre verken mulig eller ønskelig å «fjerne». Det er heller ikke nødvendigvis de samme årsaker og faktorer som opprinnelig frembrakte en terrorbevegelse, som gjør at den fortsetter.

Vi kan skille mellom to ulike typer årsaker til terrorisme. *Forutsetninger* er de forhold som gir grobunn for terrorisme. De er vanligvis av relativt generell og

strukturell karakter, og kan bidra til å skape en rekke sosiale fenomener og uttrykk, hvor terrorisme bare er ett. Selv om slike forutsetninger er til stede, er det ikke i seg selv tilstrekkelig til å forårsake utbrudd av terrorisme. Eksempler på forutsetninger for terrorisme er mangel på demokrati, sivile rettigheter og retts-samfunn; illegitime og korrupte myndigheter som opprettholdes av mektige eksterne aktører; diskriminering på grunnlag av etnisk eller religiøs opprinnelse; og opplevelse av sosial urettferdighet.

*Foranledninger* er en type årsaker som langt mer direkte innvirker på fremveksten av terrorisme. Dette er de mer spesifikke hendelser og situasjoner som direkte motiverer eller trigger et utbrudd av terrorisme. En viktig foranledning er at det finnes karismatiske ledere som er i stand til å omsette utbredt misnøye og frustrasjon til en politisk agenda for voldelig kamp. En annen er provoserende hendelser og handlinger kan være de utløsende foranledningene til terroristiske handlinger, slik invasjonen i Irak har provosert unge muslimer i land som England og Danmark til å planlegge og til dels gjennomføre terroraksjoner.

Spørsmålet er i hvilken grad det er mulig å komme en negativ utvikling i forkjøpet ved å redusere noen av forutsetningene og foranledningene for voldelig radikaliserings og fremvekst av terrorisme. Noen av forutsetningene er det mulig å gjøre noe med, for eksempel mangel på demokrati og rettssamfunn, illegitime og korrupte myndigheter, diskriminering og sosial urett. Det er også mulig å unngå en del provoserende handlinger og hendelser som kan utløse radikaliserings og terrorisme. Dette var norske myndigheter svært bevisst på under konflikten rundt Alta-utbyggingen i 1981, hvor det ble lagt stor vekt på å unngå brutal og voldelig opptreden fra politiets side overfor demonstrantene. Hvis en sameaktivist hadde blitt drept, kunne dette lett ha utløst en samisk terrorisme som det utvilsomt fantes en viss grobunn for. Og etableringen av Sametinget kort tid etter at Alta-utbyggingen var vedtatt, var utvilsomt en måte å redusere sinnet og frustrasjonene blant samefolket etter nederlaget. Sannsynligvis var dette viktige og vellykkede bidrag til å dempe konflikten og unngå en voldelig radikaliserings blant samene.

Virkemidlene innenfor denne sosiale og politiske forebyggingsstrategien er mange og sammensatte: Konfliktløsning, politiske prosesser, sosial utvikling, likestilling, integrering av minoriteter, utvikling av rettssamfunn og demokrati, unngå provokasjoner og voldelige konfrontasjoner, og mye annet. Sentrale aktører er særlig politikere, fredsmeklere, NGOer og vanlige mennesker som kan bidra til politiske og sosiale løsninger som er til å leve med for de involverte partene.

I forhold til dagens problemstilling med voldelig radikaliserings av små grupper muslimske ungdommer, er årsakene til radikaliserings sammensatte, og da må forebyggingstiltakene også være det. Både sosial integrering og politiske grep kan være viktige bidrag. Under krisen med Muhammed-karikaturene vinteren 2006 tok norske myndigheter flere initiativ som jeg tror bidro til å redusere konfliktnivået og vise respekt for muslimenes følelser i denne saken, og å bygge konstruktive dialoger og relasjoner. Men det er umulig å vite i ettertid om dette faktisk hadde noen avgjørende forebyggende effekt.

*Fordelene* med den sosiale og politiske forebyggingsstrategien er at det kan gi positive effekter på flere problemområder enn terrorisme. Konfliktløsning, demokratisering og sosial utvikling, og integrering av minoriteter har en egenverdi utover eventuelt å forebygge voldelig radikaliserings og terrorisme. I den grad det virker reduserende på terrorisme, virker det primært gjennom å redusere motivasjonene for å bruke vold, og ikke bare gjennom å redusere evnen eller anledningene til å bruke vold.

Men den sosiale og politiske forebyggingsstrategien har også sine svakheter og begrensninger. Først og fremst er det en langsiktig strategi som ofte kan ta tiår før tiltakene gir seg resultater i form av redusert vold og terrorisme. Mange av årsakene er det vanskelig å gjøre noe med, fordi de har sin grunn i rotfestede konflikter og dype sosiale og strukturelle problemer. Det kan også være vanskelig å måle direkte effekter av tiltakene, fordi de virker langsomt og i kombinasjon med mange andre faktorer. Og ofte er det helt andre årsaker som vedlikeholder en terroristisk bevegelse eller kampanje enn de som forårsaket at terrorismen oppstod (for eksempel økonomisk egeninteresse eller mangel på andre alternativer enn død eller fengsel resten av livet).



## Få terrorister til å slutte med terror

Dette fører oss til den siste forebyggingsstrategien, som handler om å få terrorister til å slutte med terrorisme, enten som enkeltpersoner eller som gruppe. Det er ikke riktig at «engang terrorist, alltid terrorist». Alle terrorister og terrorgrupper slutter på en eller annen måte før eller senere. Noe slutter fordi de blir drept eller fengslet for lang tid, men andre slutter mer eller mindre fordi de velger å gjøre det. Målet må være at de slutter før i stedet for senere, før de rekker å ha påført andre så mye lidelse, og før de selv rekker å ha fått så mye blod på hendene. En avbrutt radikaliseringsprosess tidlig i en terroristkarriere er bedre enn å vente til vedkommende person eller gruppe har kommet langt og gjort mye galt.

Den mest effektive måten å hindre terroristisk vold på lang sikt fremover, er at hele terrorgrupper legger ned våpnene. Dette skjer og har skjedd på flere ulike måter, senest med «The Good Friday Agreement» i Nord-Irland, hvor IRA og de protestantiske paramilitære gruppene la ned den væpnede kampen, og etter hvert leverte inn sine våpen. I Egypt har de to største islamistiske terrororganisasjonene «Den Islamske Gruppen» og «Islamsk Jihad» avsluttet sine terrorkampanjer etter at lederne for de to organisasjonene har erkjent at den voldelige kampen var et feilspor. Disse lederne har gitt omfattende teologiske begrunnelser for dette. Noen grupper slutter med terrorisme gjennom at de erkjenner sitt nederlag (RAF, Islamsk Gruppe i Egypt), ved at lederne blir arrestert (Aum Shinrikyo, Lysende Sti), eller ved at de mister folkelig støtte (Real IRA, Lysende Sti). Andre avslutter den væpnede kampen gjennom forhandlinger og fredsavtaler (IRA). I noen tilfeller kommer grupper som tidligere har brukt terroristiske metoder til makten (FLN i Algerie, Fatah, ANC i Sør-Afrika) (jfr. Cronin 2004; Hoffman 1998; Crenshaw 1988).

I tillegg til denne kollektive måten å slutte med terrorisme på, er det også mange som er involvert i terrorisme som trekker seg ut enkeltvis. Og det er langt flere enn vi tror! Medlemmer av terrorgrupper trekker seg ut av ulike grunner og på ulike måter. Noen trekker seg ut fordi de blir desillusjonert over gruppen eller korruperte ledere, på grunn av ideologisk uenighet, eller at de mener voldsaksjonene går for langt eller rammer uskyldige. Andre trekker seg ut etter

å ha blitt arrestert. For noen fører det til at de ikke lenger er utsatt for gruppens daglige påvirkning, slik at verdensbildet etter hvert rakner og de reorienterer seg (Jamieson 1990; Horgan 2003; Bjørge 2005b). I noen land hvor det er fengslet hundrevis av deltakere fra terroristiske bevegelser, tilbyr myndighetene helt eller delvis amnesti mot at de deltar i ulike typer resosialiseringsprogrammer for å sikre at de ikke lenger utgjør en fare for samfunnet. Slike programmer finnes i land som Colombia, Italia, Algerie, Saudi-Arabia, Yemen, Indonesia, Malaysia og Singapore, for å nevne noen. Vanligvis innbefatter ikke disse amnestiordningene de som har begått alvorlige forbrytelser, men i noen tilfeller tilbys også disse redusert straff. Noen av amnestiprogrammene legger først og fremst vekt på holdningsendring, mens andre programmer krever aktivt samarbeid med myndighetene gjennom for eksempel å gi etterretningsinformasjon eller å vitne mot andre deltakere i terrorbevegelsen (Taarnby 2005, 2006; Boucek 2007; della Porta 2008).

Sammen med John Horgan leder jeg for tiden et internasjonalt forsknings- og bokprosjekt med tittelen «Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement», hvor vi forsøker å få bedre forståelse av hvorfor og hvordan grupper slutter med terrorisme, og enkeltpersoner trekker seg ut. Vi beskriver, sammenlikner og analyserer også en lang rekke ulike programmer for amnesti og rehabilitering av personer som har vært involvert i terrorisme for å se under hvilke forutsetninger de virker og hvorfor de eventuelt ikke virker som forventet. De foreløpige resultatene våre er faktisk ganske oppløftende, og vi tror vi vil komme med et bidrag som kan være med på å utvikle og forbedre policy i en rekke land. Norsk UD, som har sponset prosjektet vårt, vil også være med å arrangere en internasjonal konferanse i New York til våren (2008) hvor vi skal legge frem resultatene for policy-makers fra både FN-systemet og en rekke aktuelle land.

*Fordelen* med å satse på at terrorgrupper kollektivt slutter med terrorisme er selvsagt at dette mer enn noe annet kan bidra til at terrorkampanjer tar slutt. Og noen ganger kan dette være den eneste muligheten for å få slutt på eller redusere vold og lidelser. Det kan være en lang og gradvis prosess med mange tilbakeslag, for eksempel ved at fraksjoner bryter ut og fortsetter terrorismen for

å undergrave kompromiss og fredsløsninger (som blant palestinerne). Det at enkeltpersoner trekker seg ut, kan i seg selv bidra til at terrorgrupper reduseres i størrelse og slagkraft, spesielt dersom mange trekker seg ut. Men vel så viktig er det at noen av disse tidligere deltakerne kan være sannhetsvitner som bidrar til å redusere rekrutteringen gjennom å fortelle sannheten om disse bevegelsene og bryte ned det bildet som gjør dem attraktive for en del unge mennesker. Det at sentrale medlemmer hopper av og går aktivt ut mot den bevegelsen de har tilhørt, kan også bidra til å skape intern splid i gruppen. Det har i senere tid vært flere tilfeller i England hvor tidligere radikale islamistledere nå aktivt og åpent motarbeider den bevegelsen de tilhørte. Og de gjør det med stor troverdighet og gjennomslag. I Indonesia ser vi noe tilsvarende, hvor en av de ledende innen Jemaah Islamiyah, organisasjonen som stod bak Bali-bomben, nå leder arbeidet med å rehabilitere fengslede medlemmer av organisasjonen og føre dem tilbake til samfunnet. Da denne personen, Nasir bin Abas, ble arrestert, var han allerede desillusjonert over organisasjonen på grunn av at Bali-bomben gikk ut over så mange uskyldige. Han forteller at en av grunnene til at han så raskt snudde og begynte å samarbeide med myndighetene var at han ble overrasket over at politiet behandlet han så humant og på en «islamsk måte» (Abuza 2008). Det er faktisk et tilbakevendende funn i vårt arbeid, at det å behandle fengslede jihadister humant gir langt bedre resultater både i form av etterretning og samarbeid enn man oppnår med tortur, rettsløshet og Guantanamo-modellen. En annen viktig fordel med å få terrorister til å hoppe av og bryte med bevegelsen er at det kan gi viktig etterretningsinformasjon om bevegelsen og eventuelt også viktige vitner i rettsprosesser mot ledende medlemmer (della Porta 2008).

*Begrensningene* med strategien for å få terrorister til å slutte kollektivt eller individuelt er flere. Ofte får det først noe omfang og effekt av betydning når terrorgruppen har kommet så langt i sin livssyklus at den er på vei ned. Det gir liten uttelling på gruppens demografiske balanse å få noen til å trekke seg ut dersom langt flere går inn. Først når gruppen har gitt opp håpet om å lykkes, og når rekrutteringen avtar, kan tilbud om å trekke seg ut med helt eller delvis amnesti ha god effekt, og føre til at gruppen raskt tappes. Det har også vært et problem at noen av amnesti-programmene har blitt misbrukt til å komme

seg raskt ut av fengsel for så å vende tilbake til den voldelige kampen. Et tredje problem er at det kan være vanskelig å akseptere for terroristenes ofre at terrorister med blod på hendene vandrer fritt rundt i gatene. Det kan undergrave både rettsprinsipper og rettsbevissthet at nylig aktive terrorister, som kanskje var ansvarlig for nære slektningers død og lidelse, unnslipper straff i forbindelse med fredsavtaler, slik det skjedde i Nord-Irland nylig. Samtidig er det nesten utenkelig at ledere for IRA og tilsvarende grupper som de paramilitære gruppene i Colombia ville inngått fredsavtaler som kunne innebære at de selv og deres fotfolk ville havne i fengsel for lang tid. Hvis det eneste alternativet til å fortsette den voldelige kampen er død eller fengsel, vil mange heller fortsette kampen selv om det ikke lenger finnes håp om seier. Og mer lidelse vil følge. Så i slike situasjoner er det trolig verdt prisen å kompromisse med noen rettsprinsipper for å få slutt på terroren.

## Noen konklusjoner

En av de store utfordringene i forebygging av terrorisme er å finne en tjenlig balanse mellom kortsiktige og langsiktige forebyggingsstrategier. De mer repressive og kontrollerende strategiene *er* nødvendige for å demme opp for akutte terrortrusler her og nå. Når terroristiske aktører både har intensjon og kapasitet til å gjennomføre terrorhandlinger mot konkrete mål, må de hindres fra å gjennomføre dette på den ene eller andre måten. Det kan skje gjennom at de fratras evnen til å gjennomføre det, altså ved inkapasitering. De kan avskrekkes, som er en form for demotivering. Planlagte aksjoner kan avverges, som også virker ved å fjerne kapasiteten gjennom pågrep eller heving av sikkerhetstiltak. Eller ulike situasjonelle forebyggingstiltak gjør det for vanskelig, for risikabelt og for lite lønnsomt å gjennomføre bestemte terroraksjoner, noe som altså virker gjennom å påvirke målspesifikke kapasiteter og motivasjoner.

Men disse strategiene reduserer ikke nødvendigvis terrortrusselen på lang sikt. I noen tilfeller kan represjon og kontroll bidra til å forsterke sinnet og frus-

trasjonene som gir grobunn for fremvekst av terrorisme, og dermed undergrave de mer langsiktige forebyggingsstrategiene. USAs «Krig mot terrorisme» har gitt nok av eksempler på dette. Kontrolltiltak som særlig rammer muslimske minoriteter, vil lett kunne redusere tilliten til myndighetene blant det store flertall av lovlydige muslimer. I neste omgang går dette ut over deres motivasjon for å samarbeide med politiet og gi viktig informasjon om mistenkelige personer eller foruroligende tendenser i deres miljø. Dermed reduseres mulighetene for å avverge terroraksjoner.

De langsiktige strategiene tar sikte på å redusere rekruttering og radikalisering til vold og terrorisme, og få terrorister til å slutte med terrorisme enkeltvis eller som gruppe. Disse strategiene kan, om de lykkes, fjerne de grunnleggende motivasjonene til å bruke vold for å oppnå politiske mål. Dette er strategier som i hovedsak virker gjennom å redusere terrorisme på lang sikt – og noen ganger kan sikten bli veldig lang! Vi kan ikke vente i tre eller ti eller tjue år hvis bombene smeller rundt oss. Da er det nødvendig å bruke andre strategier for å stanse eller redusere terrortrusselen her og nå.<sup>6</sup>

For å utvikle en overordnet, helhetlig og balansert policy for å forebygge terrorisme, må disse ulike understrategiene spille sammen og utfylle hverandre. Vi må se at de langsiktige strategiene ikke konkurrerer med de kortsiktige, men er faktisk avhengig av at de kortsiktige strategiene kan demme opp for blodutgytelse her og nå, slik at de langsiktige strategiene får tid til å virke. Men det forutsetter at de kortsiktige strategiene gjennomføres med så nennsom hånd at de ikke forsterker de tendensene som de langsiktige strategiene tar sikte på å begrense. Derfor må de ulike forebyggingsaktørene ha forståelse og respekt for hva de andre aktørene forsøker å oppnå, og samarbeide i stedet for å undergrave. Vi trenger altså verktøy som utfyller og kompletterer hverandre. Men hvis det eneste verktøyet du har i verktøykassa er en hammer, så ser alt ut som spiker.

---

<sup>6</sup> Samtidig skal vi heller ikke undervurdere at det kan ha umiddelbare virkninger dersom en gruppe bestemmer seg for å innføre våpenhvile og eventuelt gå inn i en fredsprosess. Eller at en sentral terrorleder hopper av. Eller at en selvmordsbomber ombestemmer seg og velger å ikke sprengne seg selv og mange andre i lufta.

## Litteratur

- Abuza, Z.** (under utgivelse 2008). The Rehabilitation of Jemaah Islamiyah Detainees in Southeast Asia: A Preliminary Assessment. I Bjørge & Horgan *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. (London: Routledge).(under utgivelse 2008).
- Bjørge, T.** (2005, red.). *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and the Way Forward*. London: Routledge.
- Bjørge, T.** (2005b). «Reducing recruitment and promoting disengagement from extremist groups: The case of racist sub-cultures». I Cheryl Bernard *A Future for the Young: Options for Helping Middle Eastern Youth Escape the Trap of Radicalization*. (Washington D.C.: Rand Working Paper WR-354, 2005).
- Bjørge, T. and J. Horgan** (under utgivelse 2008). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. (London: Routledge).
- Boucek, C.** (2007). Extremist Reeducation and Rehabilitation in Saudi Arabia. *Terrorism Monitor*, 5 (16) August 16, 2007.
- Clarke, R. V.** (1980) Situational Crime Prevention: Theory and Practice. *British Journal of Criminology* 20 (2): 136-47.
- Clarke, R. V., and Newman, G. R.** (2006). *Outsmarting the Terrorists*. Westport, London: Praeger Security International.
- Coolsaet, R. & Struye de Swielande, T.** (2007). *Belgium and Counterterrorism Policy in the Jihadi Era (1986-2007)*. Brussels: Egmont Paper 15.
- Crenshaw, M.** (1991). 'How Terrorism Declines', *Terrorism and Political Violence*, 3 (1) (Spring 1991), s. 69-87;
- Cronin, A. K.** (2006). How al-Qaida Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups. *International Security*, 31 (1) (Summer 2006), s. 7-48.
- Hoffman, B.** (1998). *Inside Terrorism*. Columbia University Press/Weidenfeld & Nicolson.
- Horgan, J.** (2003). 'Leaving Terrorism Behind'. In A. Silke (red.) *Terrorists, Victims and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and its Consequences*. London: John Wiley.
- Jamieson, A.** (1990). 'Entry, Discipline and Exit in the Italian Red Brigades', *Terrorism and Political Violence*, 2 (1) (Spring 1990), s. 1-20
- Mærli, M. B.**(2004). *Crude Nukes on the Loose? Preventing Nuclear Terrorism by Means of Optimum Nuclear Husbandry, Transparency, and Non-Intrusive Fissile Material Verification*.

Dr.Philos dissertation, Faculty of Mathematics and Natural Sciences, University of Oslo, Norway, mars 2004

**Nesser P.** (under utgivelse). «Chronology of Jihadi terrorism in Europe 2000-2006» FFI report.

**Parker, T.** (2007). Fighting an Antaeen Enemy: How Democratic States Unintentionally Sustain the Terrorist Movements They Oppose. *Terrorism and Political Violence*, 19 (2), June 2007, s. 155-179.

**Schmid, A. P.** (2005). "Prevention of terrorism: towards a multi-pronged approach». I Bjørge *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and the Way Forward*. London: Routledge.

**Silke, A.** (2005). Fire of Iolous: The Role of State counter-measures in causing Terrorism and what needs to be done. I Bjørge *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and the Way Forward*. London: Routledge.

**Taarnby, M.** (2005). Yemen's Committee for Dialogue: Can Jihadists Return to Society? *Terrorism Monitor*, 3 (14), July 15, 2005.

**Taarnby, M.** (2005b) Yemen's Committee for Dialogue: The Relativity of a Counter Terrorism Success. I Cheryl Bernard (red.) *A Future for the Young: Options for Helping Middle Eastern Youth Escape the Trap of Radicalization*. (Washington D.C.: Rand Working Paper WR-354, 2005).

**Zimring, F. and Hawkins, G.** (1997). *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime*. New York and Oxford: Oxford University Press.





# Begrenset politimyndighet

*Av Tor-Geir Myhrer*

## 1. Innledning

Tiden tillater ikke en fullstendig behandling av alle de spørsmål som aktualiseres i tilknytning til temaet «begrenset politimyndighet». Fremstillingen får derfor et visst preg av en oversikt over aktuelle problemstillinger, men hvor enkelte spørsmål behandles noe mer inngående. I konteksten av en forskningskonferanse er det også naturlig å løfte blikket fra gjeldende rett og praksis og gjøre noen betraktninger om hvordan «begrenset politimyndighet» kan tenkes brukt i fremtiden.

Jeg ser først på hva som ligger i begrepet «begrenset politimyndighet» (2), og dernest på hvilke vilkår som må være oppfylt før noen etter politimesteren eller Politidirektoratets beslutning kan meddeles begrenset politimyndighet (3). Hvordan «begrenset politimyndighet» rent faktisk benyttes, omhandles deretter (4), og jeg avslutter med noen tanker om mulig fremtidig bruk av «begrenset politimyndighet» (5).

## 2. Hva er «begrenset politimyndighet»?

### *2.1 Definisjon*

Den som leter etter en formell definisjon av «begrenset politimyndighet» blir fort skuffet. Dette henger sammen med at heller ikke begrepet «politimyndighet» er gitt noen formell definisjon. Det nærmeste man kommer er overskriften

til politiloven § 4 som er «*politimyndighet*», og hvorefter det i selve lovteksten heter at «myndighet etter dette kapittel kan utøves av den som er har eller gitt politimyndighet etter denne lovs § 20». Som definisjon betraktet er dette ikke mye å skryte av. Dels fordi bestemmelsen selv bruker det begrep som skal defineres, og dels fordi den jo ikke sier noe om det i begrepet «politimyndighet» ligger andre beføyelser enn det som er regulert i politiloven kap. II. Den alminnelige oppfatning synes i dag å være at «politimyndighet» er summen av den myndighet som gir adgang til å utøve de maktmidler og beføyelser som er regulert i politilovens kap. II, straffeprosessloven samt eventuelt i spesiallovgivningen, for eksempel vegtrafikkloven § 10.

Med dette som bakgrunn ville det rent språklig være naturlig å forstå begrepet «begrenset politimyndighet» slik at det er en myndighet som bare gir grunnlag for utøve enkelte av de beføyelser som ligger i den fullstendige politimyndighet. Det er imidlertid ikke tilfeller. Også en begrenset politimyndighet er i utgangspunktet fullstendig i forhold til hvilke beføyelser den gir adgang til. Begrensningen er derimot knyttet til tidsrommet, det geografiske og det politisære saksområdet myndigheten kan utøves. Dette fremgår forholdsvis klart av spesialmerknaden til politiloven § 4 i Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 60:

«Bestemmelsen angir hvem som har kompetanse til å utøve myndighet etter bestemmelsen i lovens kapittel II. Om politimyndigheten følger direkte av stillingen eller er meddelt særskilt, er uten betydning. Imidlertid vil kompetansen som oftest være saklig, tidsmessig eller geografisk begrenset hvis myndigheten ikke følger av stillingen.»

Den «begrensede politimyndighet» er følgelig begrenset på en annen måte enn den myndighet som for eksempel tilkommer utenlandske polititjenestemenn som i medhold av Schengen-konvensjonen art. 41 foretar en fortsatt forfølgelse inn på norsk territorium. Her er begrensningen også knyttet til hvilke politisære inngrep de har adgang til å foreta.

At begrepet «begrenset politimyndighet» ikke er definert, skaper ingen store problemer. De fleste som bruker begrepet har en forholdsvis klar formening om hva det innebærer og hva slags myndighet man sikter til. Men som vi skal se, kan

det skape usikkerhet og uklarhet når det i lovtekster brukes begreper som det ikke er definert.

## 2.2 Historikk

Ordningen med begrenset politimyndighet er ingen nyhet. Man hadde bestemmelser om dette både i politiloven av 1927 og 1936. Bruksområdet har imidlertid endret seg, og det kan som bakgrunn for de avsluttende vurderinger om fremtidig bruk være hensiktsmessig å ta med noen ord om hvilket behov instituttet «begrenset politimyndighet» opprinnelig skulle dekke.

Som det vil fremgå av foredragets kap. 4, brukes tildelingen av «begrenset politimyndighet» i dag til å gi politimyndighet til to hovedgrupper: Den første gruppe er personer som utfører oppgaver som kan sies å ligge i den polisiære periferi, men hvor inngripen kan kreve de maktmidler som ligger i politimyndigheten. Det typiske her er ressurs- og/eller territorialt oppsyn. Den andre gruppe er ansatte uten politiutdanning som utfører oppgaver innenfor det politimesige kjerneområde, som arrestforvarere eller en eller annen sterkt spesialisert etterforskningsaktivitet.

Opprinnelig var ordningen med begrenset politimyndighet likevel ment å dekke helt andre behov. Dette illustreres av spesialmotivene til § 24 i politiloven av 1927, jf. Ot. prp. nr. 59 (1920) s. 57:

«Som polititjenestemenn vil der forøvrig bli å ansette ikke bare stadig tjenestgjørende; der vil også kunne ansettes polititjenestemenn, som vil ha å tjenestgjøre bare ved enkelte anledninger, f. eks. lørdage og søndage, hvor forholdene gjør mer ordenspoliti påkrevet. De vil da kunne få å tjenestgjøre enten alene eller til hjelp for det stadig tjenestgjørende politi. Der bør også være anledning til å tildele polititets kontorbetjeneter politimyndighet, særlig til behandling av enkelte etterforskningsaker, når arbeidsmengden blir for stor for de stadig tjenestgjørende polititjenestemenn.

I en rekke av de innkomne uttalelser om Politilovkomiteens utkast er det fremholdt, at etterforskningen i landdistriktene nu i stor utstrekning, utføres

av lensmennes betjenter, men at disse ofte mangler forutsetningene for å kunne utføre arbeidet tilfredsstillende. Ved en bestemmelse om, at lensmannens betjenter må tildeles politimyndighet, vil politimestrene gis anledning til å føre kontroll med, at kun antas skikkede personer.»

Mens vi i dag bruker begrenset politimyndighet først og fremst på det som kan beskrives som den oppgavemessige eller kompetansemessige polisiære periferi, var instituttet opprinnelig ment å styrke de polisiære kjernefunksjoner og den polisiære kjernekompetanse. Selv om vi i dag har et kvalitativt helt annet samfunn enn på 1920-tallet, er formålsbetraktningene den gang nødvendigvis ikke helt uten interesse når vi nå skal stake ut kursen mot 2020.

### 2.3 Lovbestemt og meddelt begrenset politimyndighet

I de fleste tilfeller gis begrenset politimyndighet etter søknad til vedkommende politimester, evt. Politidirektoratet hvis myndigheten skal være landsdekkende, og meddeles vedkommende med hjemmel i den generelle bestemmelse i politiloven § 20, 3. ledd. I noen tilfeller er likevel den begrensede politimyndighet i større eller mindre grad forankret i annen lovgiving. Denne regulering går delvis ut på at visse stillingskategorier som sådan har begrenset politimyndighet, men det vanligste er likevel at lovgivningen bare sier at personer som utfører visse oppgaver kan meddeles begrenset politimyndighet. Den første type regulering er det lett å se betydningen av, mens det for den andre ikke umiddelbart lett å se hvilket behov lovreguleringen fyller.

Den første type regulering er det vel bare kystvaktloven<sup>1</sup> § 21, 1. ledd som er eksempel på. Det heter her:

«Kystvaktens tjenestemenn har begrenset politimyndighet når det gjelder kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller de lovene som det er vist til i [§§ 9](#) til [12](#).»

I disse tilfeller er det følgelig ikke nødvendig med noen vurdering eller beslutning fra Politidirektoratet (eller politimester). Når vedkommende er ansatt som

---

<sup>1</sup> Lov 13. juni 1997 nr. 13

tjenestemann i Kystvakten følger politimyndigheten med «på kjøpet». Men her ser vi også klart at betegnelsen «begrenset politimyndighet» ikke er så heldig. En fortolkning av bestemmelsen leder til følgende: Den tidsmessige begrensning følger av den periode vedkommende tjenestegjør som «kystvaktens tjenestemenn». Geografisk avgrensning følger av kystvaktlovens § 3, og den saklige av kystvaktlovens kapittel 3 og de lover det er vist til der. Når man basert på denne fortolkning av kystvaktloven har fastlagt innenfor hvilke begrensninger § 21 har sitt virkeområde, vil mange naturlig spørre «På hvilke andre måter er så politimyndigheten begrenset?» Svaret er, som allerede vist innledningsvis, at det ikke er noen ytterligere begrensninger. Det bestemmelsen sier er at «kystvaktens tjenestemenn har politimyndighet når det gjelder kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller de lovene som det er vist til i [§§ 9](#) til [12](#)». Bruk av ordnet «begrenset» er her både unødvendig og forvirrende.

Noe av det samme ser vi i den nye bestemmelsen i politiloven § 20, 4. ledd:

«Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Kongen gir nærmere bestemmelser om politimyndigheten»

Også her er poenget at den militære grensevakt under aktiv grensevaktjeneste har politimyndighet i når de i vaktområdet utøver kontroll eller griper inn mot overtredelser av den lovgivning som ligger til grensekontrollen.

Men politiloven § 20, 4. ledd er også et eksempel på lovbestemmelser som gir en særskilt forankring av fullmakten til å gi «begrenset politimyndighet». Kongen har ved Kgl. res. av 5. august 2005 benyttet fullmakten i 4. ledd til å gi en instruks hvor det i § 1 heter:

«Politimesteren i Østfinnmark kan tildele begrenset politimyndighet til militært personell som utøver grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland.»

Forvaltningsrettslig gir ikke dette politimesteren noen annen myndighet enn den som han eller hun allerede har etter politilovens § 20, 3. ledd. Det samme

kan sies om fjelloven<sup>2</sup> § 36, 1. ledd, 2. pkt. hvorefter «oppsynsmenn kan gjevast politifullmakt» etter politiloven § 20, 3. ledd<sup>3</sup> og naturoppsynsloven<sup>4</sup> § 3 hvor «oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet». Ved siden av den rene «opplysningsvirksomhet» er nok poenget med disse bestemmelser at de indirekte gir uttrykk for det som direkte kommer til uttrykk i lakseloven<sup>5</sup> § 42 siste ledd, 2. pkt., nemlig at:

«Oppsynet *bør* gis politimyndighet etter lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet § 20.» (Min utheving.)

At siktemålet med Resolusjonen av 5. august 2005 § 1 ikke først og fremst har vært å opplyse politimesteren i Østfinnmark om at han kan meddele grensevakten begrenset politimyndighet, fremgår da også klart av § 4 i «Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland» gitt samme dag. Bestemmelsen beskriver hvilke oppgaver som i dette samarbeid er lagt på Garnisonen i Sør-Varanger, og i 4. og 5. punktum heter det:

«Personell som skal utføre denne tjenesten *skal være tildelt begrenset politimyndighet* og opptre uniformert. Garnisonssjefen har ansvaret for at begrenset politimyndighet kun benyttes innfor de rammer som følger av lovgivningen og politiets instruks og direktiver.» (Min utheving)

Trolig kan man generelt legge til grunn at når det i lovgivning særskilt er fremhevet at visse grupperinger kan meddeles begrenset politimyndighet, så er ikke formålet først og fremst å opplyse om at det finnes en slik hjemmel i politiloven § 20, 3. ledd, men å gi et signal om at adgangen bør benyttes. Personlig synes jeg den direkte formen i lakseloven § 42 er å foretrekke.

Men en særskilt lovregulering av at begrenset politimyndighet er eller kan bli meddelt, kan også ha et annet formål enn å signalisere at adgangen bør benyttes. For så vidt gjelder politimyndigheten som er tildelt Kystvakten og grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger, er det særskilte regulering også begrunnet i Grunnloven § 99, 2. ledd som bestemmer:

---

<sup>2</sup> Lov av 6. juni 1975 nr. 31

<sup>3</sup> Loven viser riktignok ennå til den gamle politiloven § 15.

<sup>4</sup> Lov av 21. juni 1996 nr. 38

<sup>5</sup> Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. av 15. mai 1992 nr. 47

«Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, medmindre nogen Forsamling maatte forstyrre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaa Oprør, ere den trende Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed. (Min utheving)

En særskilt lovhjemmel er i disse tilfeller nødvendig av konstitusjonelle grunner. Den begrensede politimyndighet som politimesteren i Oslo i 2004 meddelte vaktkommandørene i H.M.K. Garde i medhold av politiloven § 20, 3. ledd, hviler derfor på et konstitusjonelt ganske usikkert grunnlag. Så vidt jeg har forstått arbeides det da også med en lovendring hvor adgangen til å gi Gardene slik myndighet blir uttrykkelig lovregulert. Men inntil så skjer, kan det jo bli et interessant spørsmål om det er adgang til å straffe etter politiloven § 31 nr. 1, jf. § 5, jf. § 7 den person som har nektet å fjerne seg fra Slottsparken etter ordre fra vaktkommandøren!

Med det samme jeg er inne på svakheter ved den rettslige regulering, er det også fristende å gjøre en visitt innom tilføyelsen av et nytt nr. 4 i politiinstruksen § 1-1 3. ledd. Det heter her at:

«Så langt den passer gjelder instruksen for øvrig for:

4. Militært personell ved den norsk-russiske grensen som er tildelt begrenset politimyndighet under utøvelse av grenseoppsyn.»

Umiddelbart har jeg vanskelig for å se behovet for denne bestemmelse, all den tid det av 1. ledd følger at instruksen «gjelder for enhver som har eller som er gitt politimyndighet i eller i medhold av politiloven § [20]»<sup>6</sup>, hvilket jo er tilfelle for grensevaktene. Kanskje har man tenkt at siden Kystvakten er særskilt nevnt i 3. ledd nr. 1, må tilsvarende skje med Garnisonen i Sør-Varanger. Da har man imidlertid oversett Kystvakten ikke utleder sin politimyndighet fra politiloven § 20, men har den direkte i kystvaktloven (tidligere saltvannsfiske-loven) og derfor faller utenfor politiinstruksen § 1-1. 1. ledd. Noen stor ulykke representerer denne unødvendige presisering ikke, men siden det er en presum-

---

<sup>6</sup> I forskriftsteksten står det § 15 som er henvisning til den gamle politilov. Det har åpenbart ikke vært verken tid eller anledning til å endre instruksen i løpet av de 12 som er gått siden ny politilov trådte i kraft.

sjon for at regelverket ikke inneholder unødvendige bestemmelser, kan en slik dobbeltregulering lett lede til usikkerhet om hva som egentlig er formålet med bestemmelsen.

### **3. Vilåårene for å bli meddelt begrenset politimyndighet**

#### ***3.1. Normgrunnlaget***

Politiåven § 20, 3. ledd lyder:

«Politimyndighet kan unntaksvis gis til andre. Politimyndigheten skal i slike tilfeller i alminnelighet være begrenset i tid eller til nærmere bestemte saker eller funksjoner. Departementet gir nærmere bestemmelse om tildeling og anvendelsen av begrenset politimyndighet. Departementet gir også nærmere bestemmelser om adgang for tilsatte i politiet til å utføre særskilte oppdrag med begrenset politimyndighet.»

Kompetansebestemmelsen i 3. punktum har departementet benyttet til å gi rundskriv G 107/00 om begrenset politimyndighet av 13. desember 2000, som i stor grad er en utvidet og revidert utgave av rundskriv G 195/92 til den gamle politiåven § 15. Det sentrale i ved rundskrivet er at det gir «kjøtt på benet» til hva som ligger i begrepet «unntaksvis», samt en nærmere utdyping av de vilkår og begrensninger som skal ledsage en meddelelse av begrenset politimyndighet. For enkelte detaljspørsmål har Politidirektoratet gitt supplerende rundskriv.

#### ***3.2 Hva ligger det i begrepet «unntaksvis»?***

Uttalelsene fra den korte historiske gjennomgang foran tyder på at bruk av begrenset politimyndighet i mellomkrigsårene kan ha vært forholdsvis utbredt, og da som et middel til å styrke den alminnelige politiberedskap og kapasitet. Dette var da også på et tidspunkt da den faste politistyrken var forholdsvis liten og med en begrenset grad av spesialisering, og hvor transportmulighetene satte klare begrensninger i muligheten til å få bistand fra nabo-distrikter. Etter frigjøringen skjøt arbeidet med å gi landet en fast, profesjonell og enhetlig utdannet og trent politistyrke, fart. Fra 1950 og fram til den nye politiåven trådt i kraft



mot slutten av 1995 ble den norske politistyrke fordoblet, fra 3.850 til 7. 829 tjenestemenn og –kvinner. Det er derfor ikke til å undres over at det i denne periode festnet seg den oppfatning at politimyndighet som den store hovedregel bare skulle innehas av denne profesjonelle styrke. Om dette spørsmål heter det i Politilovutredningen fra 1991:

«I henhold til rundskriv av 1970 fra Justisdepartementet skal det føres en restriktiv praksis ved tildeling av politimyndighet til personer som ikke er ansatt i politiet. Det foreslås at dette innskjerpes ved at det i selve lovteksten sies uttrykkelig at begrenset politimyndighet bare bør gis unntaksvis.»

I rundskrivet fra 2000 har departementet utdypet dette ytterligere: Det skal foreligge «et sterkt og begrunnet behov», enten ut fra politiets eget behov, eller sterke og dokumenterte behov fra søkerens side.

Rundskrivet peker på tre vilkår som må være tilfredsstilt for at dette kan anses oppfylt:

De to primære vilkår er hyppigheten av straffbare handlinger på det aktuelle området og nødvendigheten av straffeprosessuelle (eller politisære) inngrep. Selv om de ikke uttales direkte må vilkårene være kumulative. Hvis det bare i liten grad inntreffer straffbare forhold, vil skaden med å måtte tilkalle det ordinære politi være små. Og selv om skjer en rekke straffbare forhold, er det ikke behov for begrenset politimyndighet hvis vedkommende ikke skal gripe inn mot overtredelsene. Vakt- eller oppsynsvirksomhet som bare har til oppgave å observere og registrere overtredelser vil derfor som hovedregel ikke kunne meddeles begrenset politimyndighet.

Men i siste tilfelle kan det tredje kriterium som etter departementet direktiv skal tillegges vekt, likevel tilsi at vedkommende utstyres med begrenset politimyndighet: Nemlig behovet for politimyndighet til egenbeskyttelse. Den oppsynsmann som blir iaktatt mens han registrerer og fotograferer personer som har overtrådt jaktbestemmelsene, kan lett få behov for den beskyttelse som ligger i politimyndigheten.

Det er grunn til å reise spørsmålet om rundskrivets klare henvisning til «straffbare handlinger» og «straffeprosessuelle inngrep» kan gi grunnlag for

antitetisk fortolkning. I så fall vil det innebære at det skal vesentlig mer til før begrenset politimyndighet kan meddeles til rene politisære gjøremål. Svaret på dette spørsmål må temmelig åpenbart bli «nei». Alene den forholdsvis utstrakte praksis med å gi begrenset politimyndighet til arrestforvarerne viser vel dette. Det er neppe omfanget av straffbare forhold og behovet for straffeprosessuell inngripen som begrunner meddelelse av begrenset politimyndighet til denne gruppe.

Meddelelsen av begrenset politimyndighet til arrestpersonale kaster også lys over et annet spørsmål. Både når man leser forarbeider og Justisdepartementets rundskriv fra 2000, sitter man igjen med inntrykket av at begrenset politimyndighet er «et gode» som politiet deler ut til utenforstående etter søknad. Det er likevel ikke dekkende for hvordan «begrenset politimyndighet» benyttes, verken historisk eller i nåtid. Meddelelse av begrenset politimyndighet vil i stor grad bli initiert av politiet selv. Begrenset politimyndighet til arrestpersonale og til andre «sivilister» i politiet er eksempler på dette. Indirekte fremgår denne adgangen også av rundskrivet som blant annet fremholder at begrenset politimyndighet kan tildeles når det er «*absolutt nødvendig ut fra politiets eget behov*».

Det synes å være en ganske utbredt oppfatning at nødvendighetskravet er oppfylt alene av den grunn at sivilister ansatt i politiet skal utføre oppgaver som vanligvis utføres av polititjenestemenn. Etter mitt skjønn kan dette ikke være riktig. I Ot. prp. nr. 22 (1994-95) s. 38 fremholdes det at «politimyndighet» brukes som betegnelse på den samlede myndighet til å gi *påbud og foreta inngrep overfor publikum*, om nødvendig med makt, og som er særegen for politiet. En problemstilling som aktualiserer «nødvendighetskriteriets» grenser, er spørsmålet om å gi begrenset politimyndighet til sivilt ansatte som skal ta i mot anmeldelser. Her har jeg vanskelig for å se at man skal ha behov for begrenset politimyndighet. Dette er situasjoner hvor det verken er aktuelt å gi påbud eller foreta inngrep overfor publikum, og det er neppe heller behov for politimyndigheten til egenbeskyttelse. Anmeldelsesansvar følger av lovgivningen og ikke av politiets «pålegg». Det kan ikke være i samsvar med kriteriet «unntaksvis» å meddele noen begrenset politimyndighet bare som fargerike fjær å bruse med.

Til en viss grad kan man si det samme om gjennomføring av avhør. Som den store hovedregel er det en frivillig sak om man vil forklare seg for politiet. Det kan neppe heller kreves politimyndighet for å forholde den som skal forklare seg de rettigheter og plikter som følger av prosesslovgivningen. Plikten til å forklare seg sant følger jo ikke av politiets «pålegg». Meg bekjent er det ikke krevd dokumentert at politistudenter som har foretatt avhør i praksisåret, er meddelt begrenset politimyndighet for å anse den avhørte gyldig formant. Det er likevel ikke slik at en sivilt ansatt, for eksempel en revisor, som skal gjennomføre avhør aldri vil ha behov for begrenset politimyndighet. Skal vedkommende gjennomføre avhøret alene, kan det være behov for myndigheten som egenbeskyttelse, og i noen situasjoner vil det også være behov for å holde den avhørte tilbake med makt inntil formell pågrepelse kan iverksettes. Også gjennomføring av signalering – først og fremst opptak av fingeravtrykk - kan kreve maktanvendelse som fordrer begrenset politimyndighet hvis oppgaven skal utføres av sivilt ansatte alene. Men er det ordinære polititjenestemenn som kan tre støttende til, vil slike oppgaver i seg selv ikke fordrer politimyndighet. Det vil derfor være den lokale organisering og ressurstilgang som er avgjørende for om «nødvendighetskriteriet» er oppfylt i disse tilfeller.

### ***3.3 Nærmere om begrensningene***

Lovens krav er at den tildelte politimyndighet «i alminnelighet [skal] være begrenset i tid eller til nærmere bestemte saker eller funksjoner». Den geografiske begrensning er overraskende nok ikke nevnt i loven. En betydelig begrensning vil følge allerede av at det normalt er politimesteren som meddeler begrenset politimyndighet, og han eller hun ikke uten særskilt bemyndigelse vil kunne gi politimyndighet som utenfor sitt eget distrikt. I Justisdepartementets rundskriv pkt. 2 heter det dessuten at «myndighetsområdet, både saklig og geografisk, må beskrives nøyaktig ...». Både av loven og av instruksen i rundskrivet følger det således at tildelingen av politimyndigheten etter politiloven § 20, 3. ledd skal begrenses. Men hva er de rettslige yttergrenser?

Loven krever at myndigheten skal begrenses i tid *eller* til bestemte saker eller funksjoner. Etter ordlyden er rundskrivets krav at det skal være en begrensning

«både saklig *og* geografisk». Ser man på hvordan myndigheten er praktisert, er det likevel vanskelig å legge til grunn at en slik kombinert og kumulativ begrensning som rundskrivet gir uttrykk for, er et absolutt vilkår. Som vi skal se meddeles det politimyndighet som ikke er saklig begrenset, og dels myndighet som ikke er geografisk begrenset. Tar en utgangspunkt i lovens og rundskrivets ordlyd, og kombinerer dette med forarbeider og praksis, må det legges til grunn at den rettslige yttergrense for hva som kan meddeles etter § 20, 3. ledd går ved den alminnelige politimyndighet. Det vil si: Det kan ikke meddeles en politimyndighet som verken er begrenset saklig, geografisk eller tidsmessig. Men ut over det er det ingen absolutte skranker.

I langt de fleste tilfeller vil den begrensede politimyndighet knyttes til bestemte saks- eller lovgivningsområder, eller til bestemte funksjoner. Men for en ganske betydelig gruppe, nemlig politistudentene i praksisåret og engasjerte vikarer uten fullverdig politiutdanning, vil politimyndighet normalt bli meddelt uten saklig begrensning. Den tidsmessig begrensning vil i disse tilfeller følge av praksistidens eller vikariatets lengde.

Meddelt politimyndighet vil normalt minst være begrenset til vedkommende politidistrikt. Som oftest er det vesentlig mer begrenset enn det også, for eksempel til «Tinghuset og umiddelbar nærhet», eller til nærmere bestemte utmarksområder. Men Politidirektoratet har i rundskriv 2006/006 åpenbart ikke sett Justisdepartementets rundskriv som noe hinder for å gi Sjef ØKOKRIM adgang til å meddele spesialletterforskere uten politiutdanning (revisorer) begrenset politimyndighet som gjelder for hele landet. I samme rundskriv gir de for øvrig også den enkelte politimester adgang til å gi arrestforvarere begrenset politimyndighet i hele riket, formentlig for transport av fanger utenfor politidistriktet.

Av rundskrivet følger at begrenset politimyndighet skal meddeles for 1 år første gang, og ved fornyelse kan myndigheten gis for inntil 2 år. For personer uten tilknytning til politiet synes disse frister å bli fulgt nær sagt uten unntak. I de tilfeller hvor reglene om begrenset politimyndighet meddeles sivilt ansatte i politiet, synes det på den annen side ikke å bli satt noen tidsfrist. Her gis

myndigheten så lenge de er ansatt i den stilling og utfører den funksjon myndigheten er gitt til. Siden loven bare krever at myndigheten skal være avgrenset i tid *eller* funksjon, kan det ikke være noe innvende til dette.

Det som verken loven, forarbeidene eller rundskrivet omtaler, er om myndigheten kan begrenses til å bare å gjelde enkelte av de inngreps hjemler som omfattes av politimyndigheten. For eksempel adgang til å avvise og bortvise personer, men ikke rett til å bruke makt for å gjennomføre pålegget. Prinsipielt og rettslig kan det neppe være noe i veien for dette. Loven angir bare hvordan begrensningen «i alminnelighet» bør være. Og siden ingen har rettslig krav på å bli meddelt politimyndighet når visse vilkår er oppfylt, og en slik begrensning som beskrevet heller ikke legger noen ekstra byrde på den som rammes, må en her kunne basere seg på en «fra det mer til det mindre»- slutning. Politidirektoratets rundskriv 2006/006 tyder også på at direktoratet ikke er fremmed for en slik begrensning. I rundskrivet gis Sjef Økokrim adgang til å meddele sine revisorer begrenset politimyndighet for hele landet, men da bare for «å ta avhør i straffesaker». Det vil ha fremgått av fremstillingen foran at jeg stiller meg noe undrende til hva man i denne sammenheng trenger politimyndigheten til, men avgjørelsen gir i alle fall en indikasjon på at man ikke er fremmed for også bruke en «inngrepsmessig» begrensning.

### ***3.4 Kan tilsynsmyndigheter gis begrenset politimyndighet?***<sup>7</sup>

Det følger av politiloven § 2 nr. 5 at politiet på anmodning skal

«... yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenestetøvelse når dette følger av lov eller sedvane».

I politiinstruksen kap. 13 er det gitt nærmere regler om denne bistand. Et spørsmål som reiser seg i denne forbindelse, er om politimesteren eller Politidirektoratet i stedet for å yte bistand, kan utstyre tilsynsmyndigheten med begrenset politimyndighet. Basert på ordlyden i politiloven § 20, 3. ledd og Justisdepartementets rundskriv fra 2000 er det i og for seg ikke noe som hindrer dette. Rundskrivet gir bl.a. adgang til å gi begrenset politimyndighet

---

<sup>7</sup> Tilføyd på bakgrunn av problemstilling og diskusjon reist under presentasjonen ved Forskningskonferansen.

når dette fremstår som «absolutt nødvendig ut fra politiets eget behov». I en ressursknapp tid kunne en tenke seg at politiet kunne frigjøre ressurser ved å gi kontrollpersonalet i tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter begrenset politimyndighet slik at de selv kunne bruke makt mot personer eller gjenstander, for eksempel bane seg adgang til hus eller rom.

I denne sammenheng er det imidlertid grunn til å minne om at en begrenset politimyndighet som hovedregel ikke er begrenset til visse beføyelser, men at begrensningen er saklig, geografisk og tidsmessig. I forhold til tilsynsmyndigheter vil formentlig den saklige begrensning – dvs. håndhevelse av visse lover – være det sentrale, mens myndigheten for øvrig ville gjelde for hele riket og for den tiden vedkommende person er ansatt i den aktuelle stilling. En slik tildeling av begrenset politimyndighet vil derfor innebære et grunnleggende brudd med grunnprinsippet om et enhetspoliti. Vi ville få «tollpolitiet», «konkurransopolitiet» osv. At dette ville være en uaktuell og uønsket bruk av bestemmelsen om begrenset politimyndighet fremgår med all tydelighet av «grunnprinsippene for norsk politi» slik de i sin tid ble utformet av Politirolleutvalget, men gjentatt og i hovedsak gitt tilslutning også i St. meld. nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver*, (s. 9-11). Som prinsipp nr. 3 gjelder:

Vi skal ha et enhetspoliti.

Begrepet enhetspoliti betyr at politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon i motsetning til en politiordning som bygger på spesialpoliti av ulike slag. Prinsippet forhindrer sektortenkning, og gjør det lettere å foreta en avveiet prioritering mellom oppgavene. Prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyres andre forvaltningsmyndigheter med politielle påtalemyndighet. (Understreket her)

For uten at det vil være i strid med det grunnleggende prinsipp om enhetspolitiet på generelt grunnlag å gi kontrollører i tilsynsmyndigheter m.v. begrenset politimyndighet, vil det også skape uklare ansvar og overordningsforhold. Ved utøvelse av ordinær kontrollmyndighet er det ledelsen i kontrollataten som er kontrollørens foresatte og har ansvar for virksomheten. Men benytter kontrolløren politimyndigheten, er det politimesteren som er foresatt og har ansvaret

for denne del av virksomheten, og som skal ha rapport om maktanvendelsen direkte fra den som har fått begrenset politimyndighet. Selv om det prinsipielle skille er klart nok, skal det ikke stor fantasi til for å forestille seg at dette i praksis vil føre til uklarheter og mangler i rapporteringen.

På bakgrunn av de grunnleggende prinsipper som i dag gjelder for politiet, må det derfor etter mitt skjønn fremstå som uaktuelt på et mer generelt grunnlag å gi kontrollører i tilsynsmyndigheter m.v. begrenset politimyndighet.

### ***3.5 Opplæring***

Kravet om at de som skal meddeles begrenset politimyndighet må gjennomgå opplæring er ikke lovbestemt, og er overraskende nok heller nevnt i forarbeidene som en forutsetning for at borgerne «skal utsettes for tvangsinngrep fra andre personer enn dem som loven selv angir». Det er likevel ikke tvilsomt at opplæringskravet er solid forankret i den alminnelige fullmakt departementet er gitt til å gi «nærmere bestemmelse om tildeling og anvendelsen av begrenset politimyndighet». Det er likevel bare i begrenset utstrekning gitt generelle og standardiserte krav til hva opplæringen skal inneholde.

Av pkt. 3 i Justisdepartementets rundskriv fra 2000 fremgår direkte eller indirekte følgende krav:

- Gjennomført opplæring er et vilkår for å bli meddelt begrenset politimyndighet med mindre søkeren utvilsomt allerede har den nødvendige kunnskap. I den siste gruppen vil åpenbart ordinære polititjenestemenn som gis begrenset politimyndighet etter § 20, 3. ledd if., befinne seg.
- Det er den oppdragsgiver som søker om begrenset politimyndighet for sine mannskaper, som har ansvaret for og skal bestride utgiftene til opplæringen. Politidistriktet er imidlertid forpliktet til å bidra med undervisning, og politimesteren har ansvaret for å kontrollere at de som gis begrenset politimyndighet «har tilfredsstillende kvalifikasjoner». Lest i sammenheng synes politiets kvalifikasjonskontroll likevel å være en kontroll med om vedkommende har gjennomgått opplæring, og ikke så mye hva vedkommende rent faktisk har lært.

- I rundskrivet fra 2000 er omfanget av opplæringen kvantifisert. Kursets omfang skal være på minst 40 timer. Innholdet i kurset må være slik at de som skal meddeles begrenset politimyndighet har «god innsikt i regler om bruk av tvangsmidler, rapportskriving og de alminnelige regler for politiets opptreden.» Det følger også at politidistriktet er forpliktet til å medvirke ved denne opplæring. Tatt i betraktning den tid vi her ved PHS bruker på å gi studentene kunnskap om tvangsmidler og politimessig opptreden samt lære dem skrive rapporter, synes det å være et ambisiøst mål at de som skal gis begrenset politimyndighet skal ha «god innsikt» etter bare 40 timer. Det er i det hele tatt overraskende at det på dette felt ikke er utarbeidet et mer standardisert opplæringsprogram som angir innhold og læringsmål. Kanskje er dette en oppgave for Politihøgskolen.

### ***3.6 Saksbehandling og tildelingskompetanse***

Søknad om og tildeling av begrenset politimyndighet er ordinær forvaltningsvirksomhet som må behandles og avgjøres i samsvar med forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, 1. ledd bokstav b. Det er likevel grunn til noen få bemerkninger.

I rundskriv G 90/95 om ikrafttredelse av ny politilov heter det bl.a.:

«Den enkelte politimester gis herved myndighet til å avgjøre søknad om begrenset politimyndighet etter de kriterier som framgår av tidligere rundskriv. Politimesteren kan ikke delegere denne myndighet videre.»

Tildeling av begrenset politimyndighet er følgelig en sjefavgjørelse som ikke kan delegeres nedover i systemet. Dette er ikke endret gjennom senere rundskriv, men er i en viss utstrekning blitt oversett. De som i følge stillings- og arbeidsinstrukser er tillagt saksbehandlingsansvaret for søknader om begrenset politimyndighet, synes å ha oppfattet det slik at de også kan treffe beslutningen. En nærmere undersøkelse vil trolig avdekke at et ikke helt ubetydelig antall personer har fått sin begrensede politimyndighet meddelt på førstebetjentnivå. Trolig kan denne kompetansemangel, på lik linje med det som gjelder når trafikkmessige forbudsskilt er vedtatt av inkompetent myndighet, innebære at



pålegg gitt i medhold av en slik begrenset politimyndighet ikke utløser noen straffesanksjonert lydighetsplikt, jf. politiloven § 30 nr. 1.

La meg også gjøre en visitt innom Politidirektoratets hjemmeside hvor man under fanen «tjenester» har undergruppen «tillatelser». Her finner man også alternativet «Jeg har behov for begrenset politimyndighet». Klikker man på dette får man både tilgang til en kort veiledning og et skjema for søknad om begrenset politimyndighet. I lys av de regler jeg har gjort rede for tidligere, stusser jeg likevel noe over nettsidens innhold.

Det følger direkte av rundskrivet fra 2000 at man ikke får begrenset politimyndighet til fordel for seg selv, for eksempel som grunneier. Jeg synes derfor man har drevet folkeligheten i lengste laget når siden er gitt betegnelsen: «Jeg har behov for begrenset politimyndighet.» Så lenge det bare er «jeg» som har behovet vil man aldri kunne få myndigheten, og det er dessuten oppdragsgiver/rettighetshaver som skal søke! Siden forteller videre at man må ha plettfriandel, men sier ikke noe om at det er et kunnskaps- og opplæringskrav. I det hele tatt bærer skjemaet preg av å være utformet med tanke på jakttoppsyn i landområder: Skjemaet fordrer at man angir «rettighetshaver» og «oppsynsområdet», og det er en forholdsvis stor rubrikk for «lensmannens anbefaling».

Den eneste konkrete opplysning som gis på skjemaet er at

«Dette vedtaket kan påklages til Justisdepartementet innen 3 - tre - uker, jfr. forvaltningsloven § 29.»

I følge Justisdepartementets rundskriv fra 2000 pkt. 9 er dette på den annen side positivt galt, idet det her bestemmes:

«... dersom vilkårene for tildeling ikke er tilstede, skal politimesteren avslå søknaden. Avslaget er ikke gjenstand for klage. Søknadsskjema GP 2210 vil bli endret i samsvar med dette.»

Når man likevel ikke har gjennomført den bebudede endring i skjemaet, kan det være fordi noen har kommet i tvil om man har tilstrekkelig hjemmel til å gjøre unntak fra den lovbestemte klageadgangen. Det er i alle fall tvilsomt om bestemmelsen i politiloven § 20, 3. ledd, 3. pkt. om at

«Departementet gir nærmere bestemmelser om tildeling og anvendelsen av begrenset politimyndighet»

kan hjemle adgang til, ved et departementalt rundskriv å gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om klagerett over enkeltvedtak. Ganske særlig gjelder dette når det i forvaltningsloven § 28 siste ledd heter:

«For særskilte saksområder kan *Kongen* fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra reglene i dette kapittel. *Forskrift* som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan bare gis når tungtveiende grunner taler for det.» (Min utheving)

Bedre blir ikke kompetansespørsmålet av at man nå i den alminnelig forvaltningslovforskrift av 15. desember 2006 nr. 1456 i § 30 har en egen bestemmelse om vedtak etter politiloven som ikke kan påklages etter forvaltningsloven § 28. I § 30 bokstav a) heter det:

Klageretten etter forvaltningsloven § 28 første ledd gjelder ikke for:

a) påbud som treffes av politiet for å opprettholde ro og orden ...

Det hadde vært naturlig om man i oppretningen også hadde tatt med avslag på søknad om begrenset politimyndighet. Jeg lar imidlertid ytterligere drøftelse av kompetansespørsmålet ligge i denne sammenheng. Men uansett hvordan man ser på spørsmålet er det i alle fall slik at den eneste konkrete opplysning som gis på det skjema som allmennheten tilbys, er direkte gal i forhold det regelverk politiet forholder seg til!

#### **4. Faktisk bruk av begrenset politimyndighet**

Som ledd i forberedelsen til dette foredrag sendte jeg en forespørsel til landets 27 politidistrikter. Spørsmålene jeg stilte var:

- Til hvilke funksjoner, oppdrag eller personellgrupper blir det gitt begrenset politimyndighet?
- Blir myndighetstildelingen normalt gitt for en begrenset tidsperiode, eller er det mest vanlige at den gis for en mer varig funksjon?

- Er politiloven § 20, 3. ledd brukt til å gi sivilt ansatte i politiet politimyndighet?
- Har man erfaring for at de som har blitt meddelt begrenset politimyndighet har misbrukt myndigheten eller i alle fall brukt den på en uheldig måte?

Jeg fikk svar fra 21 av 27 distrikter. Selv om svarene varierer i detaljrikdom og omfang, viser de en forholdsvis ensartet bruk av «begrenset politimyndighet» og ingen av enkeltsvarene var egnet til å overraske.

Ser man først på hvilke grupper eller funksjoner som gis begrenset politimyndighet er det tilstrekkelig å dele svarene i syv:

Den persongruppen som topper, er de som driver *naturoppsyn*. Hele 19 av de 21 politidistriktene som har svart, oppgir at begrenset politimyndighet er meddelt til slik formål. Men ca. halvparten (11 av 21) rapporterer at begrenset politimyndighet er gitt til *arrestforvarere*. Det var som forventet, men for meg kom det som en overraskelse av hele 9 av distriktene hadde *politirevisor*er (evt. *analytikere*) som var meddelt begrenset politimyndighet. En gruppe som det synes å ha skjedd en viss underrapportering for, er den meddelelse av politimyndighet som skjer til *politistudentene* i praksisåret. «Bare» 9 av de 21 distriktene rapporterer om begrenset politimyndighet til disse. Tre av politidistriktene som har flyplass med internasjonale ruter oppgir at de har gitt begrenset politimyndighet til personell som utfører *grensekontrollen*, men det er likevel et flertall av slike politidistrikter som ikke har eller i alle fall ikke har rapportert at de har gitt denne gruppe begrenset politimyndighet. Den siste egne gruppe er *militært personell*. Her har jeg lagt til grunn at Grensevakten ved GSV av politimesteren i Østfinnmark er gitt slik myndighet, og i tillegg er det to distrikter som har gitt begrenset politimyndighet til militært personell, bl.a. har Oslo politidistrikt som gitt vaktkommandørene i HMKG slik myndighet. «Resten-gruppen» er ikke stor og inneholder ingen overraskelser. Den utgjøres av vikarer uten politiutdanning, samt meddelelse av begrenset politimyndighet til personell fra vaktelskap (Hafslund sikkerhet) i forbindelse med prøveprosjektet hvor fangetransportene ble satt ut til private.

I den grad den begrensede politimyndighet er meddelt personer som ikke er ansatt i politiet, oppgir politidistriktene at myndighetene først gis for ett år, og deretter for to år ad gangen. Når myndigheten gis til personell i politiet, er inntrykket at den gis for den tid vedkommende er ansatt i stillingen.

Tatt i betraktning at de som gis begrenset politimyndighet har en forholdsvis kortvarig opplæring, og ofte kan bli stående alene i vanskelige situasjoner, er det noe overraskende at politidistriktene ikke rapporterer om misbruk eller uheldig bruk. I de få tilfellene hvor myndigheten er trukket tilbake er det begrunnet i at vedkommende har gjort seg skyldig i straffbare forhold uten sammenheng med tjenesten eller har utviklet et alkoholproblem.

Min lille undersøkelse viser en i hovedsak stereotyp og tradisjonell bruk av begrenset politimyndighet. Dette gir grunn til å reise spørsmålet: Kan vi i fremtiden tenke oss en utvidet bruk av dette instituttet som et bidrag til å sikre samfunnet de polisiære tjenester det har brukt for? Dette er temaet for siste kapittel.

## **5. Mulig fremtidig bruk av «begrenset politimyndighet»**

### ***5.1 Utgangspunkter***

Utgangspunktet for denne drøftelsen er at samfunnets behov for og forventning om tjenester fra politiet er langt større enn det politiet kan levere. Det er videre grunn til å tro at dette vil være situasjonen i overskuelig fremtid selv om politiet skulle fortsette å være budsjettvinner og kullene her ved Politihøgskolen fortsetter å være store. Som middel til å håndtere denne ubalanse i behov og tilbud, kan en tenke seg «begrenset politimyndighet» brukt på to ulike måter. Dels kan «begrenset politimyndighet» brukes til å styrke den statlige og permanente polititjeneste, og dels kan instituttet brukes til å styrke den polisiære virksomhet som drives av sikkerhetsindustrien (vaktelskapene).

## 5.2 Styrking av den alminnelige statlige polititjeneste

Ubalansen mellom tilgjengelige polititjenestemenn og –kvinner og publikums ønske om innsats fra politiets side viser seg på mange områder. Men noe av det man oftest presenteres for er ønske om mer synlig og patruljerende politi. Det synes å være en kullsviertro på at dette både vil redusere kriminaliteten og øke trygghetsfølelsen vesentlig. At dette vil bli virkningen av en økt og synlig tilstedeværelse av politi er langt fra åpenbart, men det lar jeg ligge her. Jeg forutsetter at det alt i alt er ønskelig med en betydelig økning av uniformert politi i den offentlige rom. Jeg legger videre til grunn at andre viktige politioppgaver ikke skal svekkes, og at utdanningskapasiteten og budsjetttrammene setter begrensninger for hvor mange ordinære polititjenestemenn og –kvinner som kan tilføres etaten. Selv om en tenker seg at hele det økte inntaket av politistudenter på ca. 100 i årene fremover utelukkende skal brukes til uniformert tjeneste, vil kombinasjonen av at de spres ut over 27 politidistrikter og begrensningene som følger av tjenestetidsreglementet, innebære at det vil gå mange år før publikum vil oppleve at det er vesentlig mer synlig politi i det offentlige rom. I tilknytning til dette kan man tenke seg at det oppstår et krav om at det utdannes en «light-utgave» av polititjenestemenn. Dette er en utvikling de færreste innen politietaten ønsker.

Fremfor å forsøke øke utdanningskapasiteten betydelig, redusere utdanningskravet eller øke budsjettene vesentlig, kan man tenke seg en ordning à la den man har i Storbritannia med «special constables». Dette «special constabulary» består av sivilister som etter opplæring gis uniform og politimyndighet, og har plikt på seg til å gjøre ulønnet tjeneste minst 16 timer pr. måned eller ca 200 timer i året. I sin nåværende form har Storbritannia hatt «special constables» i mer enn 40 år, siden 1964.

Selv om forholdene neppe ligger til rette for en «blåkopi» av denne ordning, kan det være grunn til å overveie om ikke elementer av den også kunne være aktuelt i Norge. Kan vi ikke tenke oss at sivilister etter en kortere opplæring kan brukes til å styrke den uniformerte patruljering *sammen* med fullt utdannede tjenestemenn. Sivilistene vil i så bli meddelt begrenset politimyndighet som gjelder for de perioder de er i aktiv og uniformert tjeneste.

En helt avgjørende faktor vil selvsagt være om tilstrekkelig egnede personer vil være interessert en slik opplæring og tjeneste. Det henger sannsynligvis sammen med de goder som følger med en slik tjeneste:

- Forsvaret sliter i dag med å avholde repetisjonsøvelse for sine soldater. Man kunne jo tenke seg at deler av de som har tjenestegjort i Militærpolitiet, ved Grensevakten i GSV og i Graden kunne få konvertert repetisjonsplikten til slik polititjeneste. En tjeneste som kanskje både vil bli opplevd som mer meningsfull og i mindre grad komme på tvers av familie- og arbeidsliv.
- Det er heller ikke umulig å tenke seg at jusstudenter kunne få godkjent 200 timer polititjeneste som en praksisperiode / spesialfag i løpet av det siste studieåret når opplæringen i strafferett og prosess er tilbakelagt. Selv om bare 10% av studentene skulle være interessert i en slik praksis, vil det med den nåværende studentmassen i Oslo gi distriktene rundt hovedstaden et potensial på ca. 8000 tjenestetimer årlig, eller om man vil 160 timer hver weekend året igjennom. Også Hordaland og Troms politidistrikter ville trolig dra nytte av en slik ordning.
- Under OL i 1994 benyttet man i stor grad politireserven til å dekke opp de vakanser som oppsto da OL-politistyrken ble bygget opp og satte kursen mot Lillehammer. Hvis regelverk og øvrige forutsetninger tilpasses, er det vel ikke utenkelig at denne reserven også kan brukes til å styrke polititjenesten under mer ordinære forhold?
- Man skal heller ikke utelukke eller se bort fra at det finnes alminnelige samfunnsengasjerte mennesker som kunne tenkte seg å gjøre slik tjeneste. Fremfor å lodde ut kaker eller være funksjonær på loppemarkedet, vil kanskje noen foretrekke å bidra til lokalsamfunnet som «spesialkonstabel». Kanskje kan dette appellere til vordende tenåringsforeldre nettopp fordi det gir en kunnskap om og innsikt i den jungel avkommet er i ferd med å skulle utforske.
- Jeg vet ikke om en slik ordning med «spesialkonstabler» vil være praktisk gjennomførbar, men tror den er verd å overveie. Kanskje er den bedre enn

alternativene, og en slik bruk vil – som den historiske gjennomgang foran viser - innebære at begrenset politimyndighet vender tilbake til sitt opprinnelige bruksområdet.

### **5.2 Styring av sikkerhetsindustriens virksomhet - «private policing»**

Det har i mer enn 20 år vært en uttalt og klar praksis at vektere ikke skal meddeles begrenset politimyndighet. Det ble sagt i klartekst i NOU 1984: 24 (s. 54) om vaktelskapenes virksomhet og det er uttrykkelig gjentatt i Justisdepartementets rundskriv fra 2000. Både i Odelstingsproposisjonen til politiloven (Ot. prp. nr. 22 (1994-95)) og til vaktelskapsloven (Ot. prp. nr. 54 (1999-2000)) er det samme klart forutsatt. Heller ikke politimeldingen (St. meld. nr. 42 (2004-2005)) etterlater noen tvil på dette punkt.

Jeg har vært – og er kanskje fremdeles – av den oppfatning at dette er et forstandig standpunkt. La meg likevel presentere noen argumenter som kan trekke i motsatt retning:

- Det første en bør spørre seg om er om, det er mulig og klokt å opprettholde et slikt absolutt standpunkt. Vil samfunnet etter hvert bli så avhengig av sikkerhetsindustriens tjenester, også i det offentlige rom, at kravet om at de må gis makt og myndighet blir umulig å stå i mot? Jeg vil tro at det er i forhold til vaktelskaper med en statlig eller kommunal eier at slaget først vil stå. Den dagen det fra regjeringshold legges tyngde bak kravet om at vaktelskapet Departementenes Servicesenter (DSS) skal gis begrenset politimyndighet slik at de kan gripe inn overfor personer som steller til bråk og uorden i og rundt regjeringskvartalet, er jeg redd prinsippet må vike. Og er skansen først brutt, vil nok nye krav raskt komme på banen, for eksempel fra ledelsen i de store byer som vil bygge opp en «kommunal vaktstyrke» for bestemte oppgaver eller områder. Skulle dette bli utviklingen vil det nok være bedre med en kontrollert og delvis tilbaketrekking, enn å risikere et fullstendig sammenbrudd i nåværende forsvarlinje.
- Ved siden av de prinsipielle betenkeligheter knyttet til ønsket om å ha et enhetlig og statlig sivilt maktapparat, er nok en del av betenkeligheten basert

på erfaringer med inngripen som vektere har stått for. Tanken på at disse skal gis en formell maktposisjon kan gi grunn til bekymring hos mange. Nå kan virkningen av at enkelte vektere gis begrenset politimyndighet også bli positiv. Erfaring – blant annet fra endringer av myndighetsfordelingen innen politiet – er at den som får myndighet og selv må stå inne for sine beslutninger, viser større grad av tilbakeholdenhet enn der vedkommende vet at han eller hun kan velte løsningen av konflikten over på andre.

- Det er videre neppe tvil om at tildeling av begrenset politimyndighet vil bli ansett som et betydelig gode for den del av sikkerhetsbransjen som gis en slik myndighet. Det er politimesteren som gir og trekker tilbake denne myndighet, og dette gir en sterk maktposisjon. Kanskje vil den begrensede politimyndighet etter en tid bli like verdifull for sikkerhetsbransjen som skjenkebevilningene er for restaurantbransjen. Innenfor rimelighetsgrenser vil det da være tilstrekkelig å rasle med tilbaketrekkingssverdet for å styre bransjeatferden. Ganske særlig vil dette gjelde hvis de aktuelle virksomheter blir gjenstand for «en begrenset politimyndighetsvurdering» hvert annet år. Se man tilbake på den opprinnelig bruk av «begrenset politimyndighet», vil dette gi politimestrene den samme kontroll med deler av sikkerhetsindustrien, som de for knappe 100 år siden oppnådde med lensmannens engasjerte betjenter.

I lys av foranstående kan det i alle fall være lurt å vurdere om politiets hovedstrategi i denne sammenheng bør være «monopol» eller «kontroll»!

## Kilder

### *Lover*

1. Lov 17. mai 1814 Kongeriget Norges Grundlov.
2. Lov 10. februar 1967 *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven).
3. Lov 76. juni 1975 nr. 31 *Lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane* (fjellova).
4. Lov 22. mai 1981 nr. 25 *Lov om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven).



5. Lov 15. mai 1992 nr. 47 *Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v.*
6. Lov 4. august 1995 nr. 53 *Lov om politiet* (politiloven).
7. Lov 21. juni 1996 nr. 38 *Lov om statlig naturoppsyn.*
8. Lov 13. juni 1997 nr. 42 *Lov om Kystvakt* (kystvaktloven).
9. Lov 5. januar 2001 nr. 1 *Lov om vaktvirksomhet.*

### ***Forskrifter***

1. *Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (politiinstruksen).
2. *Kgl. res. 5. juni 2005 med Instruks om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk - russiske grensen.*
3. *Kgl. res. 5. juni 2005 om Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland.*
4. *Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven* (forvaltningslovforskriften).

### ***Rundskriv***

1. Justisdepartementets rundskriv 24. desember 1992 - G. 195/92 - *Tildeling av begrenset politimyndighet.*
2. Justisdepartementets rundskriv 19. september 1995 – G. 90/95 – *Ny politilov – Ikrafttredelse – Overgangsregler .*
3. Justisdepartementets rundskriv 21. desember 2000 – G. 107/00 – *Begrenset politimyndighet.*
4. Politidirektoratets rundskriv 14. mars 2006 (2006/006) *Tildeling av begrenset politimyndighet for spesialletterforskere (revisorer) og arrestforvarere uten politimyndighet.*

### ***Forarbeider m.v.***

1. Ot.prp. nr. 59 (1920) *Om lov om politi ordning m.v. .*
2. *Utkast til ny lov om politiet med motiver* – Justis- og politidepartementet April 1991
3. Ot.prp. nr. nr. 22 (1994-95) *Om lov om politiet (politiloven).*
4. Ot.prp. nr. 54 (1999-2000) *Om lov om vaktvirksomhet.*
5. St.meld. nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver.*

### ***Konvensjoner***

Konvensjon om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 mellom regjeringen for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på felles grense (Schengen-konvensjonen).

# Effektiviteten i straffesaksarbeidet i Vestfold politidistrikt

*Av Johannes Knutsson*

I Vestfold politidistrikt pågår sedan år 2005 ett projekt som avser effektiviteten i straffesaksarbeidet. Bakgrunden är att det i distriktet finns fire driftsenheter – vid Larvik, Sandefjord, Tønsberg og Horten politistasjoner – som tidligere ingick i ulike polisdistrikt. Det inneb r att det f rut fanns lite ulike s tt  t organisere arbeidet på. En av enheterna ans s ikke vare fullt så effektiv som de andre, även om det ikke var mer fullständig dokumentert. Dette bilde utgångspunkt for projektet.

Projektet  r upplagt enligt en aksjonsforskningmodell og går i fire steg. Det første  r  t kartlegge eventuelle ulikheter i effektivitet og det andre  t undersøke bakgrunden till de funne skillnadene og  t mot denne bakgrunn foreslå åtgärder till f rb ttringer. Steg tre inneb r  t iverks tte  tg rderne og slutligen det siste steget  t følge opp  tg rderne for  t se i vad m n effektene opptr der.

Det konkrete arbeidet i projektet utförs i en projektgruppe bestående av professor Johannes Knutsson (PHS) og politioverbettjent Bjørn Hegle (FKE). Data har utgjort av uttag fra STRASAK.

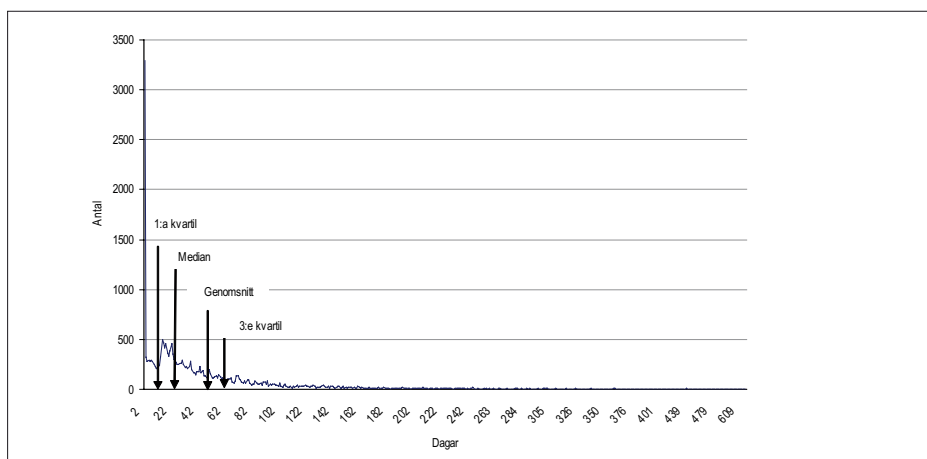
Arbeidsprosessen går till så  t underlag i form av notat som spegler ulighetene mellom enhetene legges fram og diskuteres i en referensgruppe. Denne gruppe  r sammansatt av politimesteren, visepolitimesteren, en påtaleleder og representanter for driftsenhetene i Larvik, Horten og Sandefjord. I gruppen ingår även en representant for PF. Dessutom har tillkommit en medlem fra Riksadvokaten. Diskussjonen og synpunktene på notaten bilde sedan utgångspunkt for nye fr gest llninger som resulterte i nye notat der den oppkomne fr gen belyses.

Avrapporteringen i detta sammanhang koncentreras till tre av de tema som hitills behandlats i projektet; nämligen 1) betydelsen av saker med lång saksbehandlingstid för genomsnittlig saksbehandlingstid, 2) olikheter i saksbehandlingstid samt 3) olikheter i påtalemässiga avgöranden.

## Arbetet i inledningskedet

Inledningsvis inriktades arbetet på att ta fram olika målparametrar och utveckla presentationsmodeller för jämförelser. Dessa har koncentrerats till tidsbruk och påtaleavgöranden. I början av arbetet gällde det att få fram modeller som var enkla att ta till sig och som dessutom sade något väsentligt om verksamheten. Det först behandlade temat kom att röra tidsanvändningen och hur tidsfördelningen av behandlade saker gestaltade sig, samt hur tidsdimension enklast kunde åskådliggöras.

Fördelningen av behandlade saker som registrerades år 2003 framgår av figur 1. Den visar antal påtaleavgjorda saker per dag från dag för registrering, till det att sista saken påtaleavgjorts, vilket tog 754 dagar. I diagrammet markeras genomsnitt och kvartilvärden.



FIGUR 1. ANTAL BEHANDLADE SAKER EFTER TID I DAGAR FRÅN REGISTRERING TILL PÅTALEAVGJÖRELSE. SAMTLIGA SAKSTYPER.

Som framgår av figuren visas en mycket skev fördelning, med ett stort antal behandlade saker under den första tiden och därefter en avtagande avrapportering. Generellt kan sägas att vid skeva fördelningar av detta slag är medianen ett bättre mått på centraltendensen än det aritmetiska genomsnittsvärdet, som starkt påverkas av värden i fördelningens svans. (Medianen är det värde som klyver materialet i två lika hälften, där den första hälften har värden upptill medianen och den andra högre värden.)

Ganska snart uppstod i referensgruppen en diskussion i om vilken betydelse sakerna med lång behandlingstid hade. Var det genom att koncentrera sig på dessa saker som tidvinster kunde göras? För att behandla denna fråga konstruerades en ytterligt enkel simuleringsmodell.

### Lång saksbehandlingstids betydelse för medelvärdet

Frågan är hur genomsnittsvärdet påverkas av saker med lång saksbehandlingstid och vad som händer om tiden för dessa saker förkortas. Hur starkt påverkas det genomsnittliga värdet?

Situationen för år 2003 kan sammanfattas som följer. För den första fjärdelen av sakerna tog det 12 dagar innan den sista saken inom denna kvartil var avgjord. För att hälften av sakerna skulle vara klara tog det 28 dagar och för 75 procent av dem 63 dagar. Det stora gapet finns för de sista 25 procenten, vilket framgår av uppställningen nedan. För att få alla saker avgjorda behövdes totalt 754 dagar (se uppställningen nedan).

| Andel redovisade saker | Kvartil | Antal dagar för redovisning av sista sak inom respektive kvartil |
|------------------------|---------|--|
| 25 procent             | 1:a     | 12   |
| 50 procent             | 2:a     | 28   |
| 75 procent             | 3:e     | 63   |
| 100 procent            | 4:e     | 754  |

Om nu det sattes upp gränser för hur många dagar en sak fick ta, vilken skulle effekten bli på genomsnittsvärdet? För att undersöka denna fråga har följande procedur använts: Först konstateras hur många saker som avgjorts efter den satta gränsen. Därefter har en simulering skett på så vis att dessa saker fått bli avgjorda under en kort tidsperiod innan den satta gränsen, varefter genomsnittsvärdet har beräknats. Gränserna har satts från 600 till 100 dagar efter registrering. För gränsvärdena från 600 till 200 dagar har perioden för avgörande satts till en vecka och för maximivärdet 100 dagar till två veckor (det sistnämnda är gjort för att få en viss realism i exemplet. Med en vecka skulle ett mycket stort antal saker behöva avgöras inom en mycket kort tidsrymd).

Det erhållna resultatet visas i uppställningen nedan, som läses på följande sätt: I första kolumnen anges gränsvärdet för hur många dagar saksbehandlingstiden får ta och i den följande hur många saker som tagit längre tid för saksbehandlingen. Till exempel var det endast 7 saker som tog mer än 600 dagar och 23 saker som tog mer än 500 dagar.

Därefter anges hur stor andel de utgör av samtliga saker. Andelen utgör exempelvis för 600-dagarsgränsen 0,03 procent och för 500 dagar 0,10 procent.

I den därpå följande kolumnen visas hur många saker som måste avgöras per dag inom den definierade perioden för att inte gränsen skall överskridas. Utöver de som under det ordinarie arbetet avgjordes i den veckan skulle för 600-dagarsgränsens uppnåelse ytterligare en sak per dag under den definierade sjudagarsperioden behöva avgöras och för 500-dagarsgränsen tre saker per dag.

Slutligen visar den sista kolumnen det erhållna genomsnittsvärdet. Med 600 dagars maximigräns skulle det inte påverkas synbart och med 500 dagars gräns sjunka från 51,1 till 50,9 dagar (se uppställningen nästa sida).

Sättes gränsen till 400 dagar måste 113 saker behandlas, vilka utgör en halv procent av samtliga. Om dessa får en vecka på sig för att bli avgjorda måste i genomsnitt 16 saker per dag klaras av veckan innan dag 400 (vid sidan av de saker som redan blir behandlade). Effekten på medelvärdet blir även i detta fall måttlig – värdet blir 50,7 dagar mot det faktiskt erhållna om 51,1 dagar.

| Gräns antal dagar | Antal saker som måste behandlas för att klara gränsen | Andel (%) av samtliga saker | Antal saker att avgöra per dag under 7 dagar (för gränsen 100, 14 dagar) | Resulterande genomsnittsvärde |
|-------------------|---|-----------------------------|--|-------------------------------|
| 754               | -   |                             |  | 51,1                          |
| 600               | 7   | 0,03                        | 1  | 51,1                          |
| 500               | 23  | 0,10                        | 3  | 50,9                          |
| 400               | 113   | 0,49                        | 16   | 50,7                          |
| 300               | 383   | 1,66                        | 55   | 49,6                          |
| 200               | 1 017   | 4,41                        | 145  | 46,6                          |
| 100               | 3 048   | 13,21                       | 218  | 38,7                          |

Sättes gränsen till 400 dagar måste 113 saker behandlas, vilka utgör en halv procent av samtliga. Om dessa får en vecka på sig för att blir avgjorda måste i genomsnitt 16 saker per dag klaras av veckan innan dag 400 (vid sidan av de saker som redan blir behandlade). Effekten på medelvärdet blir även i detta fall måttlig – värdet blir 50,7 dagar mot det faktiskt erhållna om 51,1 dagar.

Förklaringen till detta utfall är att den utdragna svansen av saker med riktigt lång saksbehandlingstid antalsmässigt inte innehåller så många saker. Under de 354 dagarna från dag 400 till dag 754 blev i praktiken endast 113 saker påtaleavgjorda. Det är först när det blir lite större volymer som medelvärdet blir mer påtagligt påverkat. Gränsen 200 dagar kräver exempelvis att drygt 1 000 saker som annars skulle ta längre tid, blir avgjorda till dag 200 efter registrering. Medelvärdet sjunker då med fyra dagar.

För att det ambitiösa målet med 100 dagars maximal saksbehandlingstid skall uppnås måste lite drygt 3 000 saker bli avgjorda. Medelvärdet blir då 39 dagar, eller 12 dagar kortare än det faktiska.

Slutsatsen blir således att – givet den skeva fördelningen – även ganska avsevärt avkortade maximitider inte påverkar medelvärdet särskilt starkt.

## Olikheter i sakbehandlingstid

För att rikta in diskussionen på de viktiga aspekterna av tidsanvändningen vid straffesaksbehandlingen har materielat brutits ned i olika beståndsdelar. För det första skedde en uppdelning på *förbrytelser* och *förseelser* eftersom dessa i en mängd olika avseenden – inte minst ur saksbehandlingssynpunkt – skiljer sig från varandra.

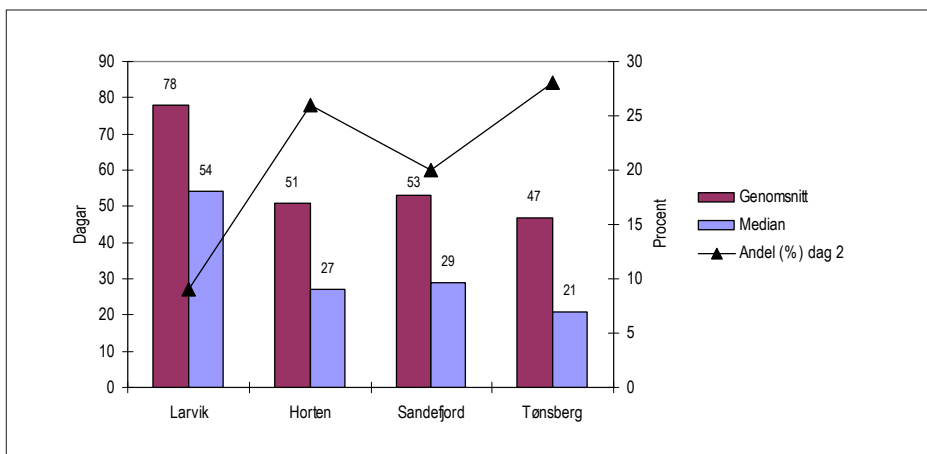
För det andra skedde en nedbrytning till tre olika kategorier. De två första rör sig om saker som slutade som *uppklarade* respektive *icke uppklarade* och där *rettskraftsavgörandet* skedde *mot person*. Den tredje kategorin utgörs av *henlagda saker då uppgifter om misstänkt gärningsperson saknas* (de senare besluten har alla icke uppklarande innebörd). Dessa tre kategorier fångar upp merparten av alla beslut. När det gäller tidåtgången sker en uppdelning på tid mellan a) *registrering* och *påtaleavgjørelse* samt på b) *tid hos etterforsker* och c) *tid hos påtale*.

I analysen används tre mått på tid vilka ger svar på olika frågor.

1. **Andel dag 2 (%)** anger hur stor andel i procent av de behandlade sakerna som avgjorts inom två dagar efter registreringen. När det gäller tid hos etterforsker respektive hos påtale används andel avgjorda inom dag 1.
2. **Genomsnitt** visar det aritmetiska medelvärdet som säger hur många dagar det genomsnittligt tagit från registrering till redovisning. Detta är kanske det vanligaste måttet, men är sårbart för extremvärden. Saker som har mycket lång saksbehandlingstid påverkar genomsnittsvärdet starkt och tenderar att dra upp det.
3. **Median**. Detta mått klyver materialet i två delar, där det för första hälften tagit upp till medianen att avgöra sakerna och längre tid för den resterande hälften.

Tidsfördelningarna i de fyra studerade driftsenheterna för saksbehandlingstid avseende förbrytelser framgår av figur 2.





**FIGUR 2. TIDSFÖRDELNING AVSEENDE FORBRYTELSE SAKSBEHANDLADE I LARVIK, HORTEN, SANDEFJORD OCH TØNSBERG. TID MELLAN REGISTRERING OCH PÅTALEAVGJØRELSE. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004.**

Det framgår att Larvik skiljer ut sig genom att ha lägre andel avgjorda inom två dagar, samt avsevärt högre värden på både genomsnitt och median. Variationerna mellan övriga driftsenheter är måttlig. Frågan blir då var skillnaden i saksbehandlingstid uppstått. För vilken eller vilka kategorierna gäller det och är det hos etterforsker eller påtale?

Tabell 1 visar hur tiden mätt med de olika måtten gestaltat sig för tid hos etterforsker för forbrytelser avgjorda mot person och som slutat med upplärande beslut.

**TABELL 1. DAGAR HOS ETTERFORSKER. FORBRYTELSE, OPPKLART MOT PERSON. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 57     | 29     | 30         | 27       |
| Median          | 36     | 9      | 16         | 8        |
| Andel (%) dag 1 | 14     | 36     | 25         | 36       |

Larvik viser samme mønster som for forbrytelser totalt sett – lavere andel inom dag ett og høyere värden på både genomsnitt og median. Men när det gäller tid hos påtale visas ett annat mönster, med mycket små skillnader (tabell 2).

**TABELL 2. DAGAR HOS PÅTALE. FORBRYTELSE, OPPKLART MOT PERSON. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 21     | 22     | 23         | 20       |
| Median          | 1      | 1      | 1          | 1        |
| Andel (%) dag 1 | 57     | 53     | 51         |          |

När det gäller icke oppklarade forbrytelser mot person viser tid hos etterforsker at Larvik skiljer ut sig med avsevärt längre tid og lavere andel dag ett (tabell 3).

**TABELL 3. DAGAR HOS ETTERFORSKER. IKKE OPPKLARTE FORBRYTELSE, AVGJORT MOT PERSON. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 104    | 68     | 64         | 50       |
| Median          | 78     | 42     | 34         | 36       |
| Andel (%) dag 1 | 3      | 8      | 3          | 8        |

För dagar hos påtale är mönstret det omvända. Där viser Larvik lavere värden på genomsnitt og median samt avsevärt høyere andel inom en dag (tabell 4).

**TABELL 4. DAGAR HOS PÅTALE. IKKE OPPKLARTE FORBRYTELSE, AVGJORT MOT PERSON. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 17     | 40     | 36         | 33       |
| Median          | 1      | 12     | 9          | 8        |
| Andel (%) dag 1 | 63     | 31     | 31         | 25       |

Slutligen, för saker som henlagts eftersom det inte funnit misstänkt person, är tid hos etterforsker återigen längre i Larvik. Däremot finns i praktiken ingen skillnad när det gäller andel dag 1. Så gott som inga saker har avgjorts inom denna tidsrymd (tabell 5).

**TABELL 5. DAGAR HOS ETTERFORSKER. FORBRYTELSE, HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 56     | 34     | 21         | 44       |
| Median          | 47     | 23     | 19         | 36       |
| Andel (%) dag 1 | 0      | 1      | 1          | 1        |

När det gäller tid hos påtale för dessa saker är mönstret så gott som likartat mellan enheterna, med mycket korta tider (tabell 6).

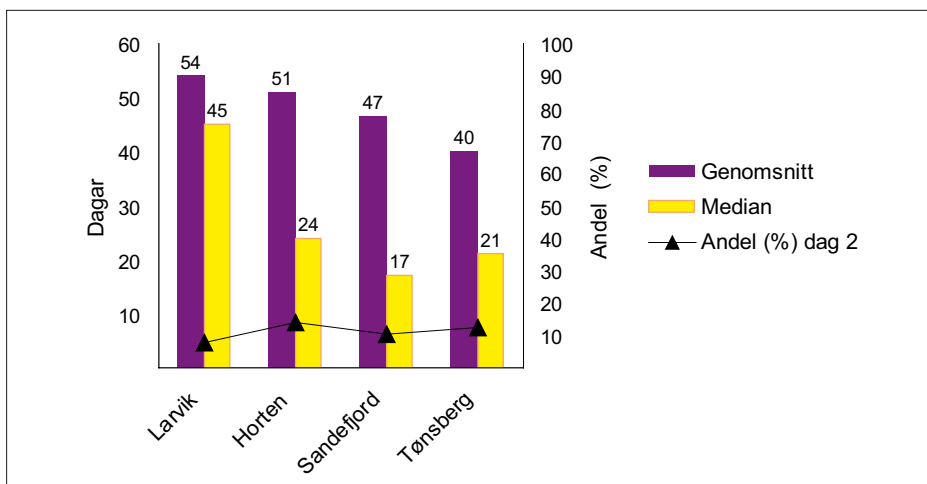
**TABELL 6. DAGAR HOS PÅTALE. FORBRYTELSE, HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN. SAKER REGISTRERADE ÅR 2004**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 1      | 2      | 1          | 4        |
| Median          | 1      | 1      | 1          | 1        |
| Andel (%) dag 1 | 98     | 94     | 95         | 92       |

Den skillnad i saksbehandlingstid som visades mellan enheterna kan således återföras till tid hos etterforsker där tiden, oavsett vilken av kategorierna det gällde, var längre i Larvik.

Denna redovisning avsåg förhållandena år 2004. Avsikten var att få en fond mot vilken utvecklingen sedan kunde jämföras. Hur är då situationen för mer nyligen behandlade saker?

Tidsfördelningarna avseende forbrytelser registrerade år 2006 framgår av figur 3 (se nästa sida).



FIGUR 3. TIDSFØRDELNING AVSEENDE FORBRYTELSE SAKSBEHANDLADE I LARVIK, HORTEN, SANDEFJORD OCH TØNSBERG. TID MELLAN REGISTRERING OCH PÅTALEAVGJØRELSE. SAKER REGISTRERTE ÅR 2006.

Av diagrammet framgår att värdena mellan enheterna skiljer sig på så vis att Larvik har högre genomsnitt och median samt lägre andel inom två dagar. Men när materielat bryts ned i de tre olika analyserade underkategorierna visar det sig att det faktiskt inträffat en avsevärd förändring till det bättre i Larvik. När det gäller tid hos etterforsker for saker som avgjorts mot person, visas nu små skillnader mellan enheterna (se tabell 7).

TABELL 7. DAGAR HOS ETTERFORSKER. FORBRYTELSE, OPPKLART MOT PERSON. SAKER REGISTRERTE ÅR 2006.

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 26     | 21     | 29         | 27       |
| Median          | 12     | 6      | 8          | 8        |
| Andel (%) dag 1 | 28     | 42     | 36         | 40       |

Samma förhållande, dvs. en förbättring visas även för icke upklarade förbrytelser som avgjorts mot person. Skillnaderna är nu små för samtliga mått (tabell 8).

**TABELL 8. DAGAR HOS ETTERFORSKER. IKKE OPPKLART FORBRYTELSE, AVGJORT MOT PERSON. SAKER REGISTRERTE ÅR 2006.**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 59     | 55     | 68         | 56       |
| Median          | 38     | 39     | 40         | 33       |
| Andel (%) dag 1 | 6      | 9      | 6          | 7        |

Før saker som henlagts då det inte funnits oppgift om misstãnkt gærningsman, kvarstår dock en markant skillnad, med påtagligt hõgre vârdene på genomsnitt og median før Larvik (tabell 9).

**TABELL 9. DAGAR HOS ETTERFORSKER. FORBRYTELSE, HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN. SAKER REGISTRERTE ÅR 2004.**

|                 | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|-----------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt      | 52     | 33     | 19         | 28       |
| Median          | 49     | 21     | 15         | 19       |
| Andel (%) dag 1 | 1      | 1      | 2          | 1        |

Før majoriteten av dessa henlagte forbrytelser gâller dock att viktiga opplysninger før att kunna bedrive etterforskning i egentlig mening saknas. Fõljden blir att etterforskning sâllan fõrekommer i dessa saker. Det er mest en frâge om en ren administrativ behandling. Fõrândringen mot år 2004 gâller sâledes *tid hos etterforsker* og avser saker som avgjorts mot person med antingen *oppklarande* eller *ikke oppklarande* beslut. Dessa saker har en helt annan karakter ettersom de gâller saker dâr misstãnkte personer funnits med i bilden.

Skillnaden før dessa tvâ kategorier mellom år 2004 og 2006 avseende genomsnittsvârdene og medianer framgâr av tabellerna nedan. Etersom det dels finns en del olikheter i strukturerna på de saksbehandlede forbrytelsene, dels att uttagen ur STRASAK skedde på lite ulike sâtt, kan mõjligen en del mindre skillnader âterfõras till dessa bådâ fõrhållanden. Men nâr det gâller store differenser er fõrklaringen en annen (se tabell 10).

**TABELL 10. DIFFERENS MELLAN ÅR 2004 OCH 2006 I ANTAL DAGAR FÖR GENOMSNIITTSVÄRDEN OCH MEDIANER I DAGAR HOS ETTERFORSKER. OPPKLARTE FORBRYTELSE AVGJORT MOT PERSON.**

|            | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt | -31    | -8     | -1         | 0        |
| Median     | -24    | -3     | -8         | 0        |

För Larvik påvisas avsevärda skillnader. I genomsnitt tog det 31 dagar kortare tid hos etterforsker. Medianvärdet minskade med 24 dagar. Skillnaderna är ännu större när det gäller icke uppklarade förbrytelser som avgjorts mot person. Det rör sig om kraftiga förbättringar – i genomsnitt tog det 46 dagar kortare tid och medianen minskade med 41 dagar (tabell 11).

**TABELL 11. DIFFERENS MELLAN ÅR 2004 OCH 2006 I ANTAL DAGAR MELLAN GENOMSNIITTSVÄRDEN OCH MEDIANER I DAGAR HOS ETTERFORSKER. ICKE OPPKLARTE FORBRYTELSE AVGJORT MOT PERSON.**

|            | Larvik | Horten | Sandefjord | Tønsberg |
|------------|--------|--------|------------|----------|
| Genomsnitt | -46    | -12    | 4          | 6        |
| Median     | -41    | -3     | 6          | -3       |

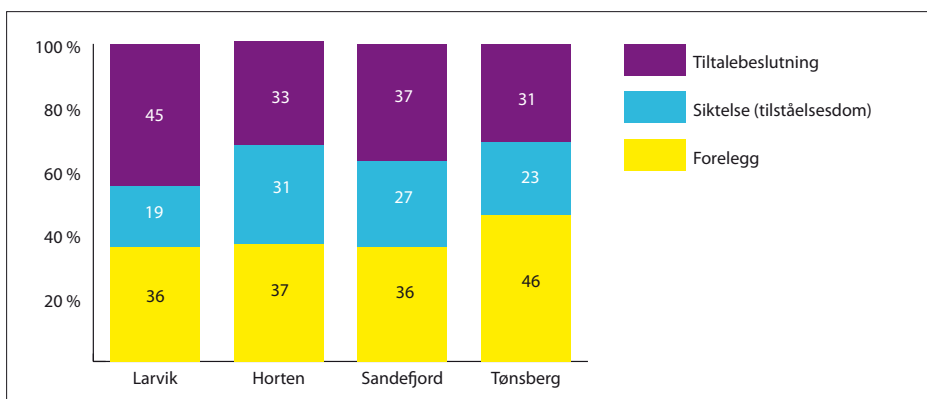
I samband med diskussionen i referensgruppen omkring detta resultat framfördes av politistasjonschefen att förbättringen i Larvik kunde återföras till synen på och sättet att organisera arbetet. Med utgångspunkt från notaten som visade de längre saksbehandlingstiderna hade politistasjonschefen initierat en diskussion i enheten och frågat om man var nöjda med denna situation; något som man inte var. Enligt politistasjonchefen är det ytterst en fråga om inställningen; om hur man såg på uppgiften. En av de underlydande som hade svårt att acceptera synsättet erhöll dock andra arbetsuppgifter.

Särskilt intressant är den spontana användningen av resultaten från undersökningen, i stället för den mer formaliserade formen som projektet skulle drivas efter.

## Påtalemässiga avgöranden

Diskussionen i detta avsnitt begränsas till att gälla positiva påtaleavgjørelser och till tre beslut, nämligen *tiltalebeslutning*, *forelegg* och *siktelse* (tilståelsesdom). Tillsammans står de för 96 procent av de positiva påtalebesluten.

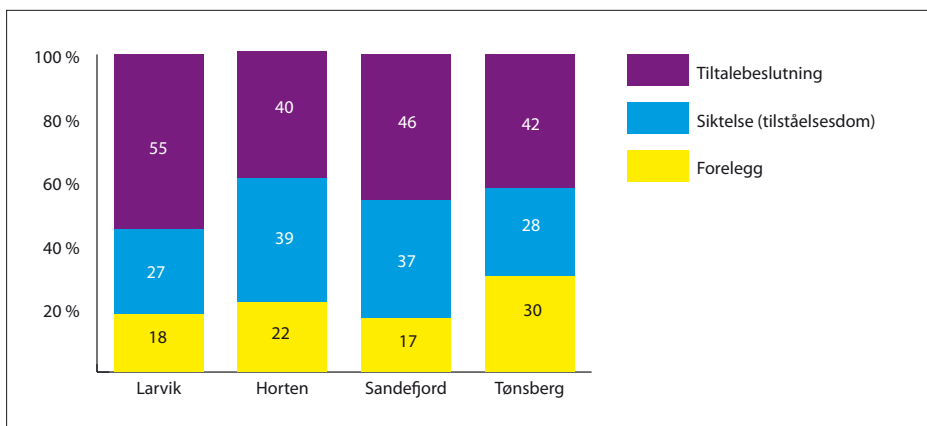
När det gäller förbrytelse totalt har Larvik en avsevärt högre andel med tiltale och en relativt låg andel med siktelse. Av driftsenheterna har Tønsberg den största andelen med forelegg. En annan iakttagelse är den stora andelen med siktelse i Horten (figur 4).



FIGUR 4. FÖRDELNING (%) AV POSITIVA PÅTALEAVGJØRELSE. FORBRYTELSE REGISTRERADE ÅR 2006.

Det kan dock finnas skillnader i strukturen av förbrytelse som kan bidra till att förklara skillnaderna i positiva påtalebeslut. Förbrytelse måste därför analyseras i mer homogena kategorier.

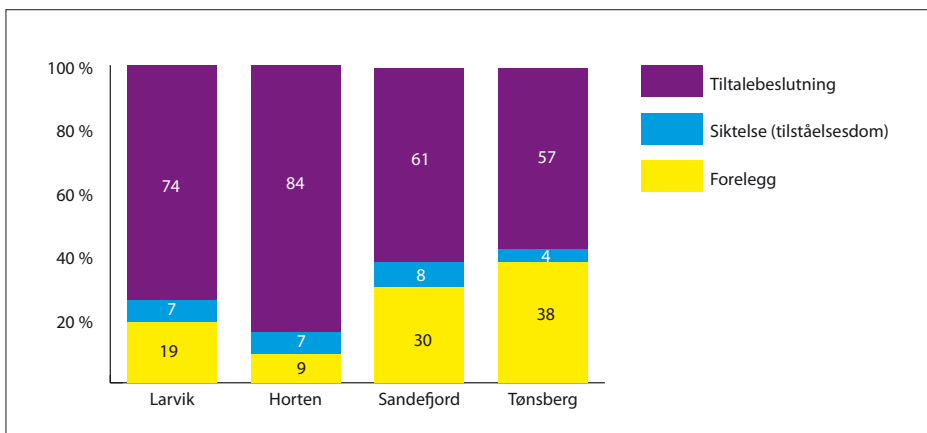
För vinningsförbrytelse är bilden i stort sett densamma. Drygt hälften av de positiva påtalebesluten utgörs av tiltale i Larvik och 27 procent av siktelse och skiljer sig markant från de övriga enheterna. Horten har störst andel med siktelse och Tønsberg den största andelen med forelegg, 30 procent (figur 5, se nästa sida).



FIGUR 5. FÖRDELNING (%) AV POSITIVA PÅTALEAVGJØRELSE. VINNINGSFORBRYTELSE REGISTRERADE ÅR 2006.

Vinningsforbrytelse innehåller dock en mängd olika brott och olikheten i beslutsfördelningar kan vara bakgrunden till vissa av skillnaderna.

För vold visas framförallt en skillnad mellan Larvik och Horten respektive Sandefjord och Tønsberg. De sistnämnda har ett större inslag med forelegg jämfört med Larvik och Horten (figur 6).

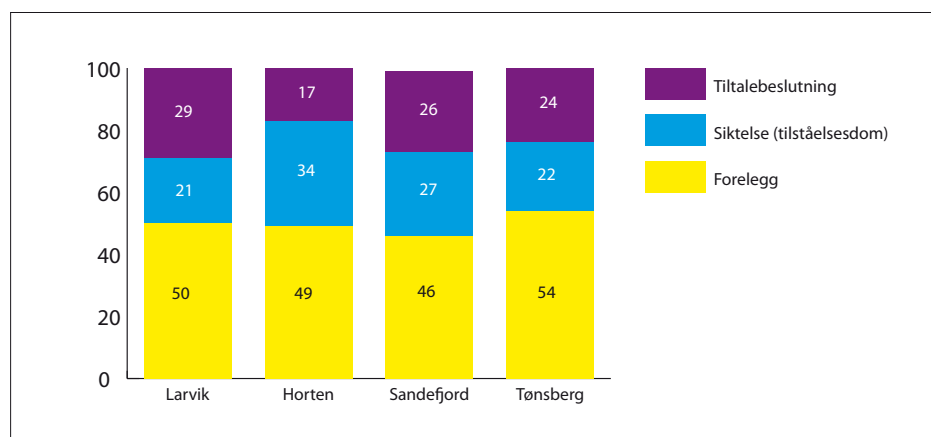


FIGUR 6. FÖRDELNING (%) AV POSITIVA PÅTALEAVGJØRELSE. VOLDSFORBRYTELSE REGISTRERADE ÅR 2006.



En möjlig och näraliggande förklaring är att det finns en skillnad i strukturen av voldsförbrytelse mellan enheterna, med ett större inslag av mindre allvarliga voldsförbrytelser i Sandefjord och Tønsberg. Detta skulle kunna vara orsaken till det större inslaget med forelegg.

För narkotikaförbrytelser är det Horten som har ett avvikande mönster. Besluten om tiltale är relativt sett mindre förekommande medan inslaget av siktelse är desto större (figur 7).



FIGUR 7. FÖRDELNING (%) AV POSITIVA PÅTALEAVGJØRELSE. NARKOTIKAFORBRYTELSE REGISTRERADE ÅR 2006.

Genomgången visar således att det finns en del olikheter i fördelningarna av de positiva påtalebesluten. En del av dessa har troligen sin bakgrund i skillnader i praxis mellan driftsenheterna. Mot bakgrund av framför allt likhetsprincipen är det rimligt att diskutera vad som är det riktiga och önskvärda.

## Slutord

I början av projektet kunde en viss skepsis noteras i referensgruppen. Men över tid har den ersatts med ett ökat intresse. Bidragande har säkert varit att man

funnit projektet relevant för det egna arbetet. Det är viktigt att framhålla att det är diskussionen i gruppen som varit avgörande för hur arbetet bedrivs i projektet. Hitills har av notaten framgått att det finns påtagliga olikheter mellan enheterna i saksbehandlingen. Detta har i sin tur lett till en initierad diskussion om hur efterforskningen bedrivs. Dessutom – vilket naturligtvis är det avgörande – har resultat fått genomslag i praxis, på så vis att olikheterna enheterna emellan i vissa avseenden har blivit mindre.

# Klarer forebyggingsfeltet seg uten politiet?

*Av Marit Egge og Bjørn Barland*

Dette kapitlet tar utgangspunkt i en større studie som kartlegger det kriminalitetsforebyggende samarbeidet rettet mot barn og unge i fem store byer<sup>1</sup>. Utdraget fra undersøkelsen som ble lagt fram på forskningskonferansen hadde som siktemål å presentere en modell som problematiserer politiets arbeid innenfor denne delen av forebyggingsfeltet.

Datagrunnlaget i studien bygger på intervjuer med sentrale aktører i de fem byene, der forebyggende koordinator og politiet er blant de viktigste informantene. Av intervjuene framgår det at det er store forskjeller i hvordan det kriminalitetsforebyggende arbeidet blir organisert, hvilke etater som inngår i samarbeidet, og ikke minst hvilke innsatsarenaer man retter arbeidet mot. Dette vil bli nærmere beskrevet og diskutert i rapporten fra prosjektet som skal publiseres våren 2008.

## **Innsatsarenaer**

Ulike forfattere deler forebyggingsfeltet inn etter ulike prinsipper. Det mest brukte har vært primær- sekundær- og tertiærforebygging (Brantingham og Faust i Erstad 1997: 49). Begrepene er hentet fra medisin og er ikke uten videre selvforklarende og logiske når man omtaler kriminalitetsforebygging (KRÅD 2003). I vår studie har vi valgt å dele inn feltet i tre innsatsarenaer: den byggende, den forebyggende og den kriminalitetsforebyggende.

---

<sup>1</sup> «Storbyprosjektet». Oppdragsgiver Kommunenes Sentralforbund. Samarbeidsprosjekt mellom NIBR og PHS

Den *byggende arenaen* handler om «den gode oppvekst». For det enkelte barn eller den enkelte ungdom betyr det å oppleve forutsigbarhet og trygghet, og å bli gitt muligheter og utfordringer. Arenaen «befolkes» av skoler som både er et sted å være og et sted å lære, foreldre som er tilstedeværende, nærmiljøer som er trygge, venner som inkluderer og fritid som er interessedrivende.

Den *forebyggende arenaen* gjenkjennes ved at man går inn med styrket innsats der de byggende strukturene er svake, med andre ord iverksetter tiltak for å kompensere eller forsterke sider ved oppvekstmiljøet som ikke fungerer optimalt. Det kan være sosialpedagogiske tiltak innenfor skole eller barnehage, nærmiljøtiltak, styrking av foreldrerollen eller inkluderende tiltak som hjelper barn og unge til å bygge sosiale nettverk. Innsatsen på den generelt forebyggende eller kompenserende arenaen er i utgangspunktet ikke rettet mot en bestemt type problemutvikling.

Når problemene manifesterer seg i form av kriminalitet, rus eller psykiske problemer, har de kompenserende tiltakene ikke tilstrekkelig treffsikkerhet. Da trengs mer målrettet arbeid knyttet til endring. Hvis kriminalitet er hovedproblemet vil endringsarbeidet foregå på den *kriminalitetsforebyggende arenaen*.

På denne arenaen er målgruppen ungdom som befinner seg i miljøer med mange kriminalitetsutløsende faktorer, eventuelt ungdom som har begått lovbrudd og er registrert av politiet. I det siste tilfellet må endringsprosessen bygges inn i reaksjonen som følger den kriminelle handlingen. Disse spesifikke kriminalitetsforebyggende tiltakene kan ha flere endringsmål. Det kan være å endre situasjoner man mener er kriminalitetsskapende – såkalt situasjonell forebygging, være lokalorienterte eller rette seg mot sosiale, medisinske eller psykologiske faktorer ved ungdommen selv, foreldrene eller nære omgivelser.

Inndelingen som er valgt i dette arbeidet må ikke forstås dit hen at det bare er på den kriminalitetsforebyggende arenaen man forebygger kriminalitet. Gode byggende og tryggende oppvekstforhold vil være viktige beskyttelsesfaktorer mot en kriminell utvikling. Det samme gjelder de kompenserende tiltakene som iverksettes. Vi har likevel valgt å reservere begrepet *kriminalitetsforebygging*

til det endringsarbeidet som iverksettes når det er identifisert faktorer som er kriminalitetsutløsende eller –drivende.

## **Fire suksesskriterier for samarbeid**

Det er etter hvert en sannhet uten særlige modifikasjoner at ingen enkeltetat eller fagdisiplin klarer å dekke de ulike innsatsarenaene alene. Til det er kompleksiteten for stor og årsaksfaktorene for mange. Samarbeidet som involverer mange etater har imidlertid vist seg å være utfordrende. Det er etter hvert godt dokumentert hvor viktig det er at rammene for den enkelte fagdisiplin tydeliggjøres, regelverket avklares, og at ansvaret er forankret på ledelsesnivå.

En annen utfordring knyttet til samarbeid er å måle effekten av det. Det ultimale målet for utbytte av kriminalitetsforebygging ville være å kunne påvise en direkte kobling mellom kriminalitetsutvikling og måten vi organiserer det kriminalitetsforebyggende arbeidet på. Det er ikke mulig. I stedet må vi prøve å konstruere noen resultatindikatorer vi kan vurdere arbeidet opp mot. Gjennom intervjuene i prosjektet har vi identifisert tre faktorer som ser ut til å være de mest utslagsgivende for å hindre kriminalitet i å utvikle seg: tidlig avdekking, målrettede og tilpassende tiltak og forutsigbarhet og gjenkjennelighet i møte med hjelpeapparat/politi. Det blir derfor viktig at måten man organiserer arbeidet på speiler disse faktorene. Det innebærer at vi vil vurdere samarbeidsmodellen etter i hvilken grad den bidrar til å *avdekke, initiere og koordinere*.

### ***Avdekke***

Den første resultatindikatoren henspiller på i hvilken grad det kriminalitetsforebyggende samarbeidet klarer å avdekke uønsket atferd, negative trender og skjevutvikling. Sammensetningen av gruppa vil være et av kriteriene som påvirker muligheten for å avdekke på et tidligst mulig tidspunkt. Hvis deltakerne representerer ulike innfallsvinkler og utkikksposter vil det være større sjanse for at bildet som skapes stemmer med virkeligheten.

### ***Initiere***

Den kriminalitetsforebyggende samarbeidsmodellen i de fem deltagende byene inneholder ikke noe mandat om at deltakerne skal jobbe på det utførende nivået (tiltak, oppfølging etc). Men det hjelper lite å avdekke hvis det ikke medfører handling. Det andre resultatmålet er derfor at samarbeidet skal *initiere* aktivitet innenfor de problemområdene som er identifisert. Måloppfyllelse kan omhandle alt fra å bidra til kunnskapsutvikling på feltet til å være fødselshjelper for spesifikke tiltak.

### ***Koordinere***

I prosjektet hadde alle byene en koordinator knyttet til det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Når vi velger koordinering som det tredje resultatmålet er det ikke koordinatorstillingen som sådan som er interessant, men i hvilken grad arbeidet er organisert på en slik måte at det oppleves helhetlig for *brukeren*. Kjennetegnet på godt koordinert arbeid er blant annet at de instansene som involveres i arbeidet er gjensidig informert, har et avklart forhold til ansvarsdeling, møter brukeren med samme sett av holdninger og sikrer kontinuitet i oppfølging. God koordinering skal også sikre at potensialet i allerede eksisterende tiltak blir utnyttet, og hindre dobbeltarbeid.

I tillegg til disse tre resultatmålene, har vi etablert et fjerde. Det er ikke på samme måte som de tre andre knyttet til kriminalitetshemmende faktorer, men til kunnskapsutvikling. Det kom fram i intervjuene at når samarbeidet, i tillegg til å bygge på kunnskap, også klarte å *produsere* ny kunnskap, hadde dette klare positive følger. Kunnskapsproduksjon forutsetter integrering av nye tanker og setter egne synspunkter på prøve, noe som viste seg å utfordre samarbeidet på en positiv måte. I tillegg medførte det et større spekter av løsninger, og deltakerne fikk et eierforhold til kunnskap som virket motivasjonsdrivende.

## **En modell for samarbeid**

Vi kan lage en modell for samarbeidet ved å kombinere de tre innsatsarenaene (byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende) og de fire målkriteriene

(avdekke, initiere, koordinere og produsere). Målkriteriene gir vi to verdier, «stor» og «liten» etter i hvilken grad målkriteriene er innfridd. Det gir en matrise med 24 felt. Samlet utgjør matrisen en modell for det kriminalitetsforebyggende samarbeidet, slik vi har definert det i dette prosjektet, figur 1.

FIGUR 1

| MÅLKRI TERIER              | INNSATSARENA |       | Byggende arene | Forebyggende arene | Kriminalitetsforebyggende arena |
|----------------------------|--------------|-------|----------------|--------------------|---------------------------------|
|                            | Stor         | Liten |                |                    |                                 |
| Avdekke                    | Stor         |       |                |                    |                                 |
|                            | Liten        |       |                |                    |                                 |
| Initiere aktivitet/ tiltak | Stor         |       |                |                    |                                 |
|                            | Liten        |       |                |                    |                                 |
| Koordinere                 | Stor         |       |                |                    |                                 |
|                            | Liten        |       |                |                    |                                 |
| Produsere kunnskap         | Stor         |       |                |                    |                                 |
|                            | Liten        |       |                |                    |                                 |

#### Figurkommentar

Hver enkelt etat, instans eller organisasjon som inngår i samarbeidet kan bruke modellen for å analysere eget arbeid. Plasseringen i de tre kolonnene gjenspeiler hvilken innsatsarena man arbeider innenfor, og graden av måloppfyllelse (stor eller liten) forteller om utbyttet av samarbeidet.

Plassering i modellen vil kunne være med på å tydeliggjøre den enkelte deltakende instans' prioriteringer og resultatoppnåelse. Hvis det viser seg å være stor grad av sammenfall knyttet til hvor de ulike samarbeidspartnerne plasserer seg i modellen både når det gjelder innsatsarena og positiv måloppnåelse, er det god grunn til å fortsette det gode arbeidet. Er det derimot liten grad av samsvar, samtidig med at resultatmålene i liten grad er oppfylt, kan det være et signal om at man bør se på organiseringen og eventuelt starte et endringsarbeid.

## Politiets rolle

En annen måte å nytte seg modellen er å legge inn alle områder det er mulig å bidra fra den enkelte etats side. Modellen vil da ikke beskrive det man nødvendigvis gjør, men gi en teoretisk oversikt over mulighetene for hva man kan gjøre.

Vårt anliggende i denne artikkelen er politiets rolle i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet. Vi vil derfor avslutningsvis gi et eksempel på hvordan man kan bruke modellen for å tydeliggjøre denne. Vi har utelatt å vurdere grad av måloppfyllelse (stor eller liten) og får dermed en noe enklere modell (figur 2).

FIGUR 2 POLITIETS MULIGE ROLLER I DET KRIMINALITETSFOREBYGGENDE ARBEIDET

| <div style="text-align: right;">INNSATSARENA</div> <div style="text-align: left;">MÅLKITERIER</div> | Byggende arena   | Forebyggende arena   | Kriminalitetsforebyggende arena                                |
|---|--|--|--|
| <b>Avdekke</b>  |  | Tendenser/Trender<br>Miljøer<br>Endringer  | Individdata knyttet til kriminalitet                           |
| <b>Initiere aktivitet/tiltak</b>  | Informasjon til:<br>Foreldre<br>Skole<br>Barnehage<br>Ungdomsklubber | Idrettsarrangementer<br>Konsserter<br>«skolepoliti»<br>Patuljering<br>Etterretning | Alternative reaksjoner<br><br>Offer                            |
| <b>Koordinere</b>   |  | Møter med andre instanser. Samordning av innsats                                   | Møter med andre instanser. Samordning av kontakt med ungdommen |
| <b>Produsere kunnskap</b>   | Hverdagskunnskap/<br>«normal»-kunnskap                               | POP<br>Problemløsning  | Restorative Justice  |



### Figurkommentar

Figuren viser områder politiet har mulighet for å involvere seg innenfor den byggende-, den forebyggende- og den kriminalitetsforebyggende arena.

Innenfor den *byggende arena* er ikke politiets oppgave først og fremst å avdekke, men å være informatører både til foreldre på foreldremøter, på skolen i forbindelse med rus og trafikk og med politibamsen i barnehagen. Innsatsen i skole og barnehage har i liten grad oppstått som en følge av koordinerende innsats, men vært et tilbud fra etaten. Denne type arbeid gir politiet muligheten til å få kjennskap til hva som rører seg i de store barne- og ungdomsgruppene. Det kan være en nyttig motvekt mot det bildet av ungdom som kan danne seg gjennom ordenstjeneste og etterforskning, og tilrettelegge for tillit mellom politi og ungdom.

Innenfor *forbyggingsarenaen* bidrar politiet til samarbeidet på flere måter. De sitter ofte med informasjon om utvikling av tendenser og trender og de er også i en posisjon der de har mulighet for å oppdage endringer på et tidlig stadium. På den måten kan de være aktive bidragsytere når det gjelder å avdekke negativ utvikling i ungdomsmiljøene. Ut fra den kunnskapen de har kan de gå inn med forsterkende eller kompenserende tiltak, for eksempel ved å etablere «skolepoliti». I tillegg kan politiet være med å trygge for eksempel store idrettsarrangementer og konserter ved å prioritere tilstedeværelse og synlighet. Økt patruljering, etterretning og annet polisiært arbeid kan også oppstå som et resultat av deltakelse i tverrfaglig samarbeid. I hvilken grad politiet bidrar til kunnskapsproduksjon på dette nivået avhenger av om de selv jobber systematisk og metodisk. Men det er grunn til å tro at andre instanser har mye å hente fra de problemløsningsmetodene politiet mange steder jobber ut fra.

Når vi kommer til den *kriminalitetsforebyggende arenaen* er politiets rolle udiskutabel og omfattende. Det er mange som hevder at selve definisjonen på kriminalitetsforebygging er at politiet deltar. Politiet sitter med informasjon og individdata knyttet til kriminalitet. Veien fra avdekking til reaksjon skal som kjent helst være korteste mulig. Det raskeste og enkleste er å ta i bruk de reaksjonsformer man allerede kjenner. Samarbeidet kan imidlertid åpne for at man

finner fram til alternative reaksjoner; reaksjoner som er tilpasset den enkelte og har innbygget muligheter for de endringsprosessene man ønsker. Politiet er også ofte den instansen som møter ofrene for kriminalitet, og har derfor et særlig ansvar for å bringe denne gruppa inn i det kriminalitetsforebyggende samarbeidet.

Kunnskapsutviklingen på dette nivået er blant annet knyttet til Restorative Justice tankegangen (RJ). Tankegodset fra RJ blir av mange, både innenfor og utenfor politiet, oppfattet som utfordrende. Å ta med RJ tankegangen inn i det tverretatlige samarbeidet vil være et nyttig faglig innspill som kan være med å utvide det kriminalitetsforebyggende feltet.

## Avslutning

I dette kapitlet har vi forsøkt å beskrive og diskutere en samarbeidsmodell bestående av innsatsarenaer og målkriterier, og gitt en tentativ framstilling av hvordan vi kan benytte denne modellen i evaluering av samarbeid.

I figur 2 viser vi hvordan politiets innsats kan plasseres inn i modellen. Som det framgår er det mulig for politiet å bidra på svært mange områder, og på ulike måter. Modellen kan derfor være et utgangspunkt for å starte en diskusjon om prioriteringer, noe som kan gi politiets innsats retning mot den eller de arenaene som ansees å være mest hensiktsmessige. I undersøkelsen så vi eksempler på at denne prioriteringen enkelte steder er i full gang, noe som har resultert i at politiets innsats har blitt nedtonet i forhold til de generelle tiltakene, og spisset mot de kriminalitetsforebyggende.

## Litteratur

**Erstad, O.** (1997). *Det kriminalitetsforebyggende siktemål*. Oslo: Politihøgskolen (PHS Forskning 1997:3)

**KRÅD (2003).** *SLT-perm*. Oslo: Justisdepartementet

# Bruk av «tvangsmidler» som ledd i administrativ tilsynsvirksomhet<sup>1</sup>

*Av Marius Stub*

## 1. Innledning

I dagens samfunn skjer en vesentlig del av statens styring gjennom ulike former for rettslig normering av atferd, især gjennom lover, forskrifter og enkeltvedtak. For å sikre at slike normer overholdes, er det nødvendig med offentlig innsats for å håndheve dem. Håndhevingen skjer langs to spor. En viktig del av den sivilrettslige håndhevingen skjer gjennom forvaltningens tilsyns- og kontrollvirksomhet. Den strafferettslige håndhevingen skjer i hovedsak gjennom politiets og påtalemyndighetens etterforskning og irettføring av straffesaker.

Jeg antar at det strafferettslige sporet ikke krever noen nærmere presentasjon i denne forsamlingen, men det er ikke sikkert at alle er like fortrolige med det sivilrettslige sporet. Hva er egentlig tilsynsvirksomhet? I noen tilfeller er det et lovtolkingsspørsmål å ta stilling til hva som menes med tilsyn, se f.eks. matloven § 23 (som slår fast at det er Mattilsynet som «fører tilsyn» med lovens regler).<sup>2</sup> Innholdet av slike bestemmelser varierer. Det ser imidlertid ut til at regler om tilsyn ofte innebærer en plikt til å føre en løpende og systematisk kontroll med overholdelsen av regler, og å ilegge sanksjoner ved eventuelle lovbrudd. Som regel er tilsynsoppgaver lagt til særlige tilsynsorganer. Bare innenfor statsforvaltningen finnes det om lag 40 ulike tilsynsorganer, og det går årlig med ca. 7 000 årsverk på dette arbeidet, (jf. St.meld. nr. 17

---

<sup>1</sup> Foredraget bygger på en doktorgradsavhandling som er under arbeid, og de synspunkter som presenteres her, må av den grunn betraktes som mer foreløpige enn det publiserte synspunkter vanligvis er.

<sup>2</sup> Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven).

(2002-2003) s. 25). I tillegg kommer naturligvis tilsynsvirksomheten på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Systematisk sett kan tilsynsvirksomhet spaltes opp i tre ulike faser. Den første fasen er kartleggingsfasen, hvor tilsynsmyndighetene holder oppsyn med hva som skjer innenfor deres ansvarsområder. På dette stadiet trenger ikke tilsynsvirksomheten være rettet mot noen bestemte, men den kan være det. Den andre fasen er undersøkelsesfasen, som innledes når det foretas undersøkelser overfor enkeltpersoner eller virksomheter. Dette kan skje på ren stikkprøvebasis, eller der tilsynet har mistanke om at det foreligger ulovlige og kanskje straffbare forhold. Avdekkes ulovligheter, kan det ilegges ulike administrative reaksjoner eller straff. Vi er i så fall over i sanksjonsfasen.

Hver av de tre fasene rommer mange uavklarte rettslige problemstillinger, både innad i forvaltningen og i forholdet mellom forvaltningen og den private part. Jeg skal ikke bry dere med dem. I dette foredraget skal vi i stedet fokusere på to spørsmål av mer overordnet karakter. For det første skal vi se hvilke «tvangsmidler» som tilsynsorganene har til rådighet, og på hva som skiller reglene om dem fra straffeprosesslovens regler om tvangsmidler (punkt 2 og 3). For det annet skal vi undersøke om de forskjellene mellom de to håndhevings-sporene fullt ut kan begrunne disse forskjellene (punkt 4).

## 2. Kort om de administrative «tvangsmidlene»

Ordet «tvangsmidler» kjenner vi best fra straffeprosessen. Der betegner det den gruppen av tvangsmessige tiltak som politiet kan anvende under etterforskningen av straffesaker, bl.a. pågrepelse, varetektsfengsling, ransaking og beslag. Det er gitt nærmere regler om tvangsmidlene i straffeprosesslovens fjerde del.<sup>3</sup>

Tvangsmidlene tjener flere formål. Ett viktig formål er sakens opplysning. Ved å ransake den siktedes person eller hans bolig, kan politiet avdekke beviser i saken mot ham. Men straffeprosessuelle tvangsmidler kan også tjene flere eller andre formål.

---

<sup>3</sup> Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

Det er således adgang til å pågripe og varetektsfengsle en person for å hindre at han unndrar seg straffeforfølgning, ødelegger bevisene i saken eller begår nye straffbare handlinger av en viss alvorlighetsgrad. Er det nødvendig å bruke fysisk makt for å gjennomføre inngrepet, har politiet i en viss utstrekning adgang til det.

I forvaltningsprosessen er det ikke vanlig å snakke om tvangsmidler. Likevel har også tilsynsorganene normalt visse særlige beføyelser til rådighet for å opplyse saken, uavhengig av samtykke fra den som undersøkelsene retter seg mot. Det er imidlertid bare unntaksvis adgang til å gjennomføre slike tiltak ved bruk av tvang, og av den grunn er det diskutabelt hvor godt betegnelsen «tvangsmidler» treffer. For vårt formål kan vi la det spørsmålet ligge. La oss i stedet se nærmere på de beføyelser som praktisk sett er viktige:

For det første kan tilsynsorganer som regel kreve å få visse opplysninger fra den som kontrolleres. Konkurranseloven § 24 første ledd lyder således:

*«Enhver plikter å gi konkurransemyndighetene de opplysninger som disse myndigheter krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven eller for å kunne oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor en fremmed stat eller en internasjonal organisasjon.»<sup>4</sup>*

Opplysningsplikten er gjerne begrenset til opplysninger som har saklig sammenheng med kontrollen og som det dessuten er nødvendig for tilsynet å få, men det varierer hvordan disse begrensningene er utformet. Det er imidlertid ikke naturlig å omtale bestemmelser om opplysningsplikt som administrative tvangsmidler, siden de vil være lite verd om den som kontrolleres nekter å svare. En slik betegnelse bør i tilfelle bare brukes om de to neste beføydelsene.

For det annet har mange tilsynsorganer adgang til å foreta nærmere undersøkelser av bestemte steder eller områder. I ligningsloven § 6-15 nr. 1 heter det f.eks. at ligningsmyndighetene kan «til enhver tid foreta kontroll hos dem som skal gi oppgaver eller opplysninger etter dette kapittel».<sup>5</sup> Normalt er undersøkelsesadgangen begrenset til å gjelde steder hvor det utøves en bestemt form for

---

<sup>4</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

<sup>5</sup> Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven).

virksomhet, men unntaksvis kan også boliger kontrolleres. Politiets våpenkontroll etter våpenloven § 27a er et eksempel på det.<sup>6</sup> Tilsynsorganene kan normalt også undersøke gjenstander som befinner seg på de steder som omfattes av undersøkelsen, f.eks. dokumenter og ulike elektroniske lagringsmedier.

For det tredje er det ikke uvanlig at tilsynsorganer har adgang til å ta beslag av gjenstander som kan ha betydning som bevis. Verdipapirhandelloven § 15-5 første ledd nr. 3 gir således Kredittilsynet adgang til «å ta med ting, herunder kopi av dokumenter og annen informasjon og teknisk lagret informasjon som kan ha betydning som bevis for nærmere granskning, og å forsegle forretningslokaler, bøker, forretningspapirer eller teknisk lagringsmedium så lenge undersøkelsen varer og dette anses nødvendig».<sup>7</sup>

Gjennomgår man de ulike enkeltbestemmelsene om beslag, ser man at det især er to hovedmåter å angi området for beslagsadgangen på. Noen bestemmelser bygger på en objektspesifikk tilnærming, og angir mer eller mindre presist hvilke gjenstander som skal kunne beslaglegges. Utlendingsloven § 37 og passloven § 7 annet ledd bygger begge på en slik avgrensning, og gir adgang til å beslaglegge hhv. «billetter» og «pass».<sup>8</sup> Denne utformingen velges ofte i de tilfeller hvor beslaget tar sikte på å forhindre, avverge eller stanse ulovlige handlinger. Andre bestemmelser er mindre spesifikke når det gjelder objektangivelsen, men bruker i stedet funksjonelle kvalifikasjonskriterier for å avgrense de rettslige rammene for beslagsadgangen. Loven gir f.eks. adgang til å ta beslag i «ting» eller «gjenstander» som er «farlige» eller som «antas å ha betydning som bevismidler», jf. politiloven § 7 annet ledd og luftfartsloven § 6-5.<sup>9</sup> I slike tilfeller vil det variere hvilke gjenstander det kan tas beslag i. En slik tilnærming måte velges ofte når formålet med beslagsadgangen ikke kan nås gjennom kasuistikk. Men det finnes også bestemmelser som kombinerer objektspesifikke og funksjonelle kriterier. Psykisk helsevernloven § 4-7 gir

---

<sup>6</sup> Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

<sup>7</sup> Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven).

<sup>8</sup> Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass (passloven).

<sup>9</sup> Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

således adgang til å beslaglegge «medikamenter, rusmidler, rømmingshjelpemiddel eller farlig gjenstand».<sup>10</sup>

### **3. Hva skiller reglene om de administrative «tvangsmidlene» fra reglene om deres straffeprosessuelle motstykker?**

Sammenlikner man disse beføyelsene med straffeprosesslovens tvangsmidler, ser man både likheter og forskjeller. I straffeprosessloven finner man ikke noe motstykke til opplysningsplikten. Den siktede har ingen plikt til å forklare seg for politiet eller for retten (straffeprosessloven §§ 230 og 90). Velger han likevel å avgi forklaring, kan han straffritt forklare seg usant (straffeloven § 167).<sup>11</sup> Men ser vi bort fra disse reglene, finnes det mange likhetstrekk. Innholdsmessig sett er det lite som skiller de administrative reglene om undersøkelser og beslag fra straffeprosesslovens regler om ransaking og beslag. I begge tilfeller må den private part tåle å få sine lokaler undersøkt av offentlige tjenestemenn, og han må finne seg i at han midlertidig mister den faktiske rådigheten over ting som kan ha betydning som bevis. Siden straffebudene i spesiallovgivningen som regel nøyer seg med å angi området for det straffbare gjennom en henvisning til lovens øvrige bestemmelser, vil for øvrig undersøkelsene ofte knytte seg til de samme lovbestemmelsene, og dermed også de samme faktiske forholdene. I praksis skjer det derfor et utstrakt samarbeid på tvers av sporene, bl.a. i form av informasjonsutveksling.

Man skulle kanskje tro at disse likhetstrekkene hadde ledet til at også reglene om bruken av dem liknet på hverandre, men det gjør de ikke. I begge spor har riktignok lovgiver foretatt en avveining av ulike samfunnsmessige hensyn på den ene side og hensynet til den enkelte på den andre, men balansepunktet er ikke det samme.

Ønsket om å unngå uriktige fellende dommer i straffesaker, har ledet til at de straffeprosessuelle reglene gir den siktede en rekke rettigheter under sakens gang.

---

<sup>10</sup> Lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).

<sup>11</sup> Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven).

Jeg har allerede nevnt at den siktede ikke har noen forklaringsplikt. Han har videre krav på en offentlig oppnevnt forsvarer under hovedforhandlingen (straffeprosessloven § 96). I visse tilfeller har han krav på forsvarer allerede under etterforskningen (se f.eks. straffeprosessloven § 98). Ønsker politiet å anvende tvangsmidler mot ham under etterforskningen, må det foreligge skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold av en viss alvorlighetsgrad (se f.eks. straffeprosessloven § 171 om pågrep og § 192 om ransaking). I tillegg må bruken av tvangsmidlet være både nødvendig og forholdsmessig (straffeprosessloven § 170a). Avgjørelser om bruk av tvangsmidler kan normalt bringes inn for domstolene til rettslig prøving, i hvert fall der tvangsmidlet kan anvendes uten forhåndssamtykke fra retten. Når etterforskningen er avsluttet, avgjøres spørsmålet om tiltale av påtalemyndigheten. På den måten unngår man at det organet som har stått for etterforskningen, også skal ta stilling til om bevisene i saken er tilstrekkelige til domfellelse.

Når det gjelder tilsyns- og kontrollvirksomheten, har effektivitetshensyn fått atskillig større gjennomslag. I tillegg til at den som kontrolleres har opplysningsplikt om alle forhold av betydning for kontrollen, herunder forhold som kan være straffbare, er det ofte adgang til å foreta tilsynsbesøk uten krav til mistanke. Noe krav på rettslig bistand har han ikke, men han kan for egen regning la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen (forvaltningsloven § 12).<sup>12</sup> Det er videre omtvistet om forvaltningens myndighetsutøvelse er begrenset av et generelt krav til forholdsmessighet mellom mål og middel. Dersom avgjørelser om kontrollundersøkelser og beslag ikke regnes som enkeltvedtak, vil den i utgangspunktet ikke kunne påklages uten særlig hjemmel (forvaltningsloven § 28 motsetningsvis). Uten klagerett må den private part nøye seg med å anlegge et sivilt søksmål med påstand om at avgjørelsen var ugyldig, men er undersøkelsen allerede gjennomført eller beslaget allerede opphevet, er det ikke gitt at kravet til rettslig interesse er oppfylt (tvistemålsloven § 54).<sup>13</sup> Det er videre samme organ som vurderer om de bevis som er innhentet under saksforberedelsen, er tilstrekkelige til å ilegge noen reaksjon.

---

<sup>12</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

<sup>13</sup> Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven).



#### 4. Er forskjellen mellom de to håndhevingssporene for stor?

Saksbehandlingsreglene i de to håndhevingssporene bygger på den forutsetning at det er stor forskjell mellom administrativ tilsynsvirksomhet på den ene siden, og etterforskning av straffesaker på den annen. I utgangspunkt vil sikkert de fleste nikke anerkjennende til det. Det tosporete håndhevingssystemet i Norge har så lange historiske tradisjoner, og er så rotfestet i lovgivningen, at det nesten kan virke kjettersk å spørre om skillet mellom de to sporene på alle punkter er godt begrunnet. Men la oss gjøre det likevel.

La oss begynne med det grunnleggende. La oss begynne med formålet. Dersom formålet med den administrative tilsynsvirksomheten skiller seg vesentlig fra det eller de formål som etterforskningen av straffesaker tjener, kan det bidra til å begrunne hvorfor reglene er så forskjellige.

Formålet med etterforskning i straffeprosessuell forstand er først og fremst å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for rettens behandling av saken (straffeprosessloven § 226). Arbeidet under etterforskningen er dermed nært knyttet til oppklaring og pådømmelse av konkrete straffesaker. Når det gjelder tilsynsvirksomheten, finnes det ingen tilsvarende generell bestemmelse som fastlegger hva formålet med virksomheten er. Men vi har allerede sett at formålet med tilsynsordningene er å føre en løpende og systematisk kontroll med om ulike regler overholdes, og å ilegge sanksjoner ved eventuelle lovbrudd. I motsetning til politiets etterforskning er ikke tilsynsvirksomheten nødvendigvis rettet mot konkrete begivenheter, selv om den kan være det. Noen ganger foretas det stikkprøvekontroller. Andre ganger er kontrollen rettet mot en bestemt tilstand, f.eks. luftkvaliteten langs visse veistrekninger eller bakteriefloraen i en innsjø. Tilsynsvirksomheten er for øvrig heller ikke betinget av at en eventuell overtredelse er straffbar, slik etterforskning normalt er.

Nøyer man seg med en overfladisk betraktning, virker de to håndhevingssporene nokså forskjellige. Men på et mer overordnet nivå er ikke forskjellene så store som man skulle tro. Begge håndhevingsmåtene tjener bl.a. preventive formål, og skal bidra til at borgerne i størst mulig utstrekning overholder sine

offentligrettslige forpliktelser. I dette perspektivet utgjør to sporene to veier fram mot samme mål. Men dersom man godtar at målet er det samme, må også forskjellene mellom de to sporene forklares på annen måte.

Nøkkelen til å forstå de tosporete systemet ligger ikke i formålet, som er felles, men i de virkemidler som brukes for å nå formålet. En tilsynssak kan munne ut i ulike administrative reaksjoner, i den utstrekning tilsynsorganet overhodet finner grunn til å ilegge en reaksjon. Den private part kan få pålegg om å rette opp det ulovlige forholdet og å utbedre eventuelle skader, eller han kan miste den tillatelsen som virksomheten baserer seg på. En straffesak vil derimot kunne munne ut i bøter, fengsel eller andre strafferettslige reaksjoner. At saksbehandlingsreglene i de to sporene er forskjellige, har gode grunner for seg. En ting er å måtte avlive ei ku som er vanskjøttet i lengre tid. Noe annet er å idømmes ubetinget fengsel for grove brudd på dyrevernloven. Straff er som kjent samfunnets skarpeste reaksjon mot uønsket atferd, og det regnes som et verdifullt trekk ved den norske rettsstaten at de straffeprosessuelle reglene gir den siktede en rekke rettigheter under sakens gang. Det er som regel viktigere å unngå uriktige avgjørelser i straffesaker enn i sivile saker, selv om administrative reaksjoner undertiden kan ramme vel så hardt som straff.

Det følger av det som hittil er sagt, at saksbehandlingsreglene bør ta hensyn til at straff som reaksjonsform står i en særstilling, og vårt tosporete system er én måte å gjøre det på. Men i en viss utstrekning – og det er det som er poenget her – bør reglene *også* ta hensyn til at en tilsynssak kan ende opp som en straffesak. Avdekker tilsynet straffbare forhold, kan forholdet uten hinder av taushetsplikten anmeldes til politiet

*«der det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver»*,

jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. For en som er pålagt å forklare seg om straffbare forhold overfor et tilsynsorgan under trussel om straff, kan nok straffeprosessens vern mot selvinkriminering oppleves som ufullkomment, selv om slike forklaringer i visse tilfeller skal avskjæres som bevis. Det forekommer for øvrig også at tilsynsorganet selv kan ilegge straff (se f.eks. tolloven

§ 68),<sup>14</sup> eller administrative sanksjoner som etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen anses som straff (se f.eks. konkurranseloven § 29). I slike tilfeller vil tilsynsorganene være forpliktet til å følge de krav som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 fra det tidspunkt vedkommende er å anse som siktet i konvensjonens forstand, og allerede av den grunn er det behov for atskillige endringer i tilsynslovgivningen, iallfall om man ser det som verdifullt at de enkelte paragrafene gir et noenlunde dekkende bilde av hva som er gjeldende rett.<sup>15</sup> Men la oss gå enda et skritt videre: Er det grunn til å gå lengre enn det som følger av minimumsreglene i denne og tilsvarende konvensjoner?

Det vil være å drive en god tanke for langt om man skulle insistere på at den som utsettes for forvaltningens tilsyns- og kontrollvirksomhet, uten videre skulle nyte godt av de særlige rettigheter som mistenkte og siktede i straffesaker har. En stat kan ikke nøye seg med å vareta ulike rettssikkerhetshensyn, men bør også legge forholdene til rette for at rettslige styringsmidler gis en rimelig gjennomslagskraft over ulike individinteresser. Under kartleggingsfasen og i de undersøkelsessituasjoner hvor kontrollen gjennomføres uten noen forutgående mistanke, kan ikke den rent hypotetiske muligheten for en senere strafforfølgning veie tyngre enn de hensyn spesiallovgivningen hviler på. I slike tilfeller må eventuelle begrensninger i tvangsmiddelbruken begrunnes på annen måte, f.eks. ut fra hensynet til den enkeltes personlige integritet. Etter mitt syn burde adgangen til å foreta undersøkelser i slike situasjoner vært noe videre enn i dag, men det er en annen historie.

Forvaltningens tilsynsvirksomhet kommer imidlertid i en noe annen stilling når noen mistenkes for å ha begått straffbare handlinger, men hvor mistanken likevel ikke er så sterk at vedkommende kan anses som siktet i EMKs forstand. En slik mistanke vil ikke være til hinder for at tilsynsorganet foretar nye undersøkelser hos vedkommende, kanskje med bistand fra eller i samråd med politiet. I slike situasjoner er sannsynligheten større enn ellers for at den sivilrettslige sa-

---

<sup>14</sup> Lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven).

<sup>15</sup> EMK er inkorporert i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2, og skal ved eventuell motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. lovens § 3.

ken kan få et strafferettslig etterspill, og det virker ikke uten videre rimelig at de lovgivningspolitiske hensyn som har begrunnet de ulike partsrettighetene i straffeprosessloven, skal være helt uten vekt så lenge tilsynet selv behandler saken, for så å komme inn med full styrke om saken anmeldes til politiet, eller der politiet innleder etterforskning av eget tiltak. De hensyn som begrunner at man i vid utstrekning har opplysningsplikt overfor tilsynsorganer, og at man dessuten ofte vil måtte tåle undersøkelser som innholdsmessig sett minner om ransaking, begrunner ikke at man i tillegg skal måtte tåle å få perforert sine prosessuelle rettigheter under en etterfølgende straffesak.

Selv om man skulle ha en viss sympati for de synspunkter jeg her har skissert, er det ikke uten videre gitt hvordan man rent praktisk skal gjennomføre dem. Man bør her skille mellom saksbehandlingsregler på den ene siden, og regler som fastlegger adgangen til å foreta ulike kontroller på den andre. Etter mitt syn bør det vurderes om vernet under saksbehandlingen kan styrkes i situasjoner hvor det foreligger et særskilt behov for det. Den som kontrolleres bør i visse tilfeller ha krav på offentlig oppnevnt forsvarer, og beslutningen om bruk av «tvangsmidler» bør noe i større utstrekning enn i dag bør være undergitt domstolskontroll. Slike endringer vil styrke rettssikkerheten til den enkelte uten at undersøkelsens effektivitet vil svekkes nevneverdig.

Mer problematisk er spørsmålet om tilsynsorganenes adgang til å gjennomføre kontroller i slike tilfeller bør begrenses etter mønster av straffeprosessloven. Dette ville i så fall få vidtrekkende konsekvenser, især når det gjelder reglene om opplysningsplikt. Men også et krav om skjellig grunn til mistanke når det gjelder stedlige undersøkelser, ville innebære en følbar begrensning i tilsynsorganenes kompetanse. Den private part ville naturligvis være såre fornøyd med en slik endring, iallfall på kort sikt. Det som imidlertid gjør avveiningen vanskelig, er at de oppgaver som tilsynene er satt til å vareta, og som ofte har stor samfunnsmessig betydning, ikke forsvinner fra det tidspunkt det oppstår mistenke om straffbare forhold. Jeg skal ikke forfølge dette nærmere her, for det er i utpreget grad et politisk spørsmål å ta stilling til hvordan disse hensynene bør avveies mot hverandre. Rettsvitenskapen gir ikke noe svar på det.

Jeg finner likevel grunn til å peke på at de finnes to løsninger som begge varetar de kryssende hensyn et stykke på vei. En mulighet er å beholde den vide adgangen til å foreta administrative kontroller, men samtidig foreta visse begrensninger i adgangen til å utveksle opplysninger mellom tilsynsorganene og politiet. Det ville i så fall lede til at politiet ikke får tilgang til andre opplysninger enn det etaten selv har rettslig adgang til selv å innhente eller motta, samtidig som tilsynsorganene kan vareta sine oppgaver i samme utstrekning som før. En ulempe ved denne løsningen er imidlertid at det i visse tilfeller kan virke støtende at et tilsyn som har opplysninger som tyder på at det er begått en straffbar handling, ikke skal kunne gi disse opplysningene videre til politiet for en eventuell strafferettslig oppfølging. En annen mulighet, som er gjennomført i Danmark gjennom vedtakelsen av rettsikkerhetsloven i 2004, er å gjøre tilsynsorganenes adgang til å anvende sine beføyelser betinget av at opplysningene utelukkende skal benyttes til rent forvaltningsmessige formål.<sup>16</sup>

## 5. Avslutning

Tilsynsforvaltningen har vokst frem over tid, og av ulike grunner. Sektoriseringen av forvaltningen leder til at reglene om tilsyn forberedes av det aktuelle fagdepartementet, mens reglene om etterforskningen forberedes av Justisdepartementet. Strukturelle forhold av denne karakter har antakelig ledet til at tilsynsreglene fremstår som mer fragmenterte enn reglene innenfor straffeprosessen, og det finnes nok flere eksempler på forskjeller mellom enkeltregler som ikke alltid er lette å begrunne. At ansvaret for organiseringen av sentralforvaltningen hører under ett departement, har ikke kunnet avverge det.

I min doktorgradsavhandling argumenterer jeg for at tiden nå er moden for en mer helhetlig og prinsipiell tilnærming til de grunnleggende spørsmålene som tilsynssektoren rommer. Det spørsmålet som vi har tatt opp til drøftelse i dette foredraget, er slik sett bare ett av mange som fortjener lovgivers oppmerksomhet i tiden som kommer, ikke minst om Sanksjonsutvalgets forslag om

---

<sup>16</sup> Lov 9. juni 2004 nr. 442 om rettsikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgrep og oplysningspligter.

økt bruk av administrative sanksjoner vinner oppslutning.<sup>17</sup> Ingen bør bli overrasket om det tosporete systemet som vi i dag bygger på, om få år blir utvidet med et mellomliggende spor for administrative sanksjoner med straffelignende karakter. En slik utvikling vil ikke bare vareta våre forpliktelser etter EMK på en mer effektiv måte enn i dag, men er også bedre i samsvar med de rettsstatsverdier som vårt rettssystem bygger på.

## Litteratur

**NOU 2003:15** *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.*

**St.meld 17** (2002-2003) s. 25

---

<sup>17</sup> Se nærmere NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.*

# Tanker om fremtidens etterretningsarbeid

*Av Maren Eline Kleiven*

*...to the police, intelligence often means  
nothing more than information by a covert source...*

Robertson 1992

Med denne kommentaren mente Robertson å poengtere at for de fleste politifolk så betyr etterretning det samme som informasjon fra avlyttningsutstyr, informanter eller spaning. Dette betyr at informasjon fra andre kilder som publikum eller andre organisasjoner ikke vanligvis blir regnet som etterretning. Selv om Robertson skrev dette i 1992, så forblir Robertson's kommentar kontemporær da forskning indikerer at dette fortsatt er hvordan politiet ser på etterretning i dag (Tilley 2003a, Kleiven 2007). Imidlertid har implementeringen av the National Intelligence Model (NIM) i England og Indicia i Norge ført til et økt fokus på hva etterretning er og hvor vi henter den fra. Det er i den forbindelse betimelig å spørre hvor vil vi hen med fremtidens etterretningsarbeid.

I dette bidraget vil det bli redegjort for etterretningsstyrt politiarbeid, den engelske etterretningsmodellen NIM og også for funn gjort i forbindelse med intervjuer i Europol. Følgende spørsmål vil bli berørt:

- Hva er etterretning
- Hvor henter vi den fra
- Hvordan deler vi informasjon
- Holdninger rundt etterretningsstyrt politiarbeid

Etterretning har tradisjonelt blitt forbundet med etterforskningsarbeid (Ratcliffe 2004) eller noe som informerer operative aksjoner (Nicholl 2004, s. 55). I løpet av 1990 tallet utviklet det seg i England en modell som ble kalt «Intelligence-led Policing» (ILP) eller etterretningsstyrt politiarbeid. Bakgrunnen for denne

modellen var bekymringen rundt en økning av den rapporterte kriminaliteten og en synkende oppklaringsprosent. Det ble stilt spørsmål om hvor effektive politiet var i forhold til etterforskning og patruljering (Cope, Fielding og Innes 2005, s. 41). I 1993 ble det publisert en rapport i Storbritannia av the Audit Commission som undersøker lønnsomheten ved offentlige bedrifter. Kommisjonen konkluderte med at et lite antall kriminelle sto for det meste av den rapporterte kriminaliteten og at politiet derfor skulle flytte fokuset over på å forfølge disse gjengangere mer enn å etterforske kriminelle handlinger (Tilley 2003b, s. 313). Rapporten fremhevet også nytten av bruken av informanter, sporing og avlyttingsutstyr. Kommisjonen var negativ til tanken om Community Policing eller lokalorientert politiarbeid, og så ikke kost-nytte verdien av uniformert patruljering i gaten (Audit Commission 1993). Politimesteren i Kent i England, Sir David Phillips, ble fascinert av rapporten og var en av dem som utviklet det som i dag blir sett på som etterretningsstyrt politiarbeid, dvs. å flytte ressurser fra etterforskning over til etterretning og la etterretningsopplysninger være det som styrer det daglige virke (John and Maguire 2003).

Ideen om etterretningsstyrt politiarbeid spredde seg til politidistriktene i England og Wales, men en manglende nasjonal etterretningsstrategi medførte et sammensurium av ulike teknikker og oppfatninger om hva dette besto i. Dette medførte at the National Criminal Intelligence Service (NCIS) utformet en nasjonal modell som ble kalt the National Intelligence Modell (NIM). Intensjonen med NIM var å profesjonalisere politiet ved å utvikle en felles struktur og ramme for politiets beslutningsprosesser. Disse prosessene skal i henhold til modellen være drevet av etterretning (John og Maguire 2004). NCIS fremhevet også at NIM skulle dekke alle aspektene ved politiets arbeid og ikke ha ensidig fokus på *tradisjonell* etterretning, nemlig den som omhandler gjerningspersoner og deres kriminelle aktivitet. Det ble fremhevet i modellen at NIM også skulle omfatte 'community intelligence', dvs. etterretning om lokalmiljøet og risikoer mot lokalsamfunnet.

Undertegnede gjennomførte i 2004 og 2005 en rekke intervjuer av politifolk og analytikere i det engelske og walisiske politiet (Kleiven 2007). Målet var å utforske følgende sider ved (NIM):



- Hvordan definerer etterretningspersonell etterretning innenfor konteksten av NIM?
- Hvilken forståelse av og hvilken vekt som blir tillagt '*community intelligence*' (lokal etterretning)?
- I hvilken utstrekning blir '*community intelligence*' brukt som *hovedkilde i 'target and problem profiles'* (etterretningspakker)

Funnene indikerte at det er en rekke utfordringer ved etterretningsstyrt politiarbeid. Et av hovedfunnene var hvor forskjellig ordet etterretning ble oppfattet og definert av de som ble intervjuet. Dette var også tilfelle i forhold til uttrykket *community intelligence*/lokal etterretning. Det ble oppfattet som *lite viktig* blant majoriteten av de intervjuede og er *lite brukt* som etterretningskilde. Mange av de intervjuede forklarte den manglende bruken med at denne typen informasjon *forsvinner* i systemet, blant annet fordi det blir klassifisert så lavt i klassifiseringssystemet 5x5x5 (kilde/troverdighet/innsyn). Det var også en utstrakt bruk av politi og informanter som kilder og mange utrykte at de ikke stolte på 'den vanlige mann i gata'. De fleste oppfattet etterretning som et verktøy for etterforskning – bevis.

I 2006 gjennomførte jeg intervjuer i Europol. Europol er en internasjonal institusjon som består av erfarne politifolk fra de ulike medlemslandene i EU. Det har blitt et sentrum for utveksling av informasjon og analyse av etterretning (Monar 2003, s. 206). Målet for intervjuene var primært å undersøke følgende sider ved Europol:

- Hva forstår politifolk og analytikere i Europol med begrepene 'etterretning', 'kunnskap' og 'informasjon'.
- Hvordan delingen av informasjon og etterretning fungerer både innenfor Europol-bygningen og ut til medlemslandene (MS).
- Hvilke faktorer som kan bidra til en mer hensiktsmessig og velfungerende formidling av etterretningsopplysninger.

Det viste seg at det også ved Europol var ulike oppfatninger av hva etterretning er. Det var også en diskusjon internt rundt hva Europol er, hva det burde gjøre

og befatte seg med. Mange av de som ble intervjuet klaget over manglende kunnskap eksternt om hvilken assistanse Europol kan tilby. Et av hovedfunnene var at det manglet horisontal deling av informasjon og etterretning internt i Europol bygningen. Mange av de intervjuede påpekte at alle sitter på sitt nasjonale kontor, i sine egne «siloeer», og det var raskere å benytte seg av kontakter i de ulike medlemslandene enn innenfor Europolbygningen. Noen fellestrekk mellom funnene fra NIM og fra Europol kan sees i figur 1 nedenfor:

| NIM  | Europol  |
|--|--|
| Ingen felles definisjon eller felles forståelse av hva etterretning er.              | Det er en manglende enighet om/forståelse av hva etterretning er.  |
| Ingen retningslinjer eller enighet for hvordan man skal jobbe med lokal etterretning | Det er store ulikheter rundt filosofi og hvordan man skal jobbe med etterretning i de ulike medlemslandene (MS). |

FIGUR 1.

Dette bidraget har ikke til intensjon å diskutere årsaksforhold, ei heller gi noen direktiver, men heller presentere noen tanker om fremtidens etterretningsarbeid.

Det er viktig at vi i tiden framover har en felles forståelse av hva etterretning er og hva bruken av etterretning innebærer for arbeidet til den enkelte politibetjent. I Norge har vi kommet et stykke på vei med implementeringen av Indicia og utarbeidelsen av Nasjonal Strategi for Etterretning og Analyse (POD 2007). Det er mitt håp at vi blir flinkere framover med *horisontal deling* av etterretning og at vi unngår at alle sitter i sine egne faglige båser uten evne til å se utenfor egne vegger. Politiet har ikke hatt en kultur for å dele informasjon på tvers med hverandre, men Indicia vil kunne bli en viktig faktor for å bedre kommunikasjonen innad i eget distrikt og mellom distrikter. Dette er vel og merke avhengig av at man går bort i fra prinsippet om «need to know» til «the more you share the more you get».

Det er også essensielt at vi klarer å se bruken av etterretning i et bredere perspektiv og evner å bruke *etterretning fra lokalmiljøet* (community intelligence)

og *demografiske opplysninger* (contextual intelligence) for å være i forkant av kriminalitetsutviklingen. I ly av en skiftende verden med økende ekstremisme og hvor bekjempelse av terrorhandlinger har blitt en viktig del av politiarbeidet, er innsikt i ulike nærmiljøer vesentlig. Det er i den forbindelse en nødvendighet å ha et større fokus på det forebyggende aspektet ved bruk av etterretning. Ikke bare i forbindelse med ekstremisme og organisert kriminalitet, men også i forhold til forebygging av volumkriminalitet. Det er også viktig å erkjenne at vi lever i et informasjonssamfunn og at åpenhet er av betydning. Williamson (2005) uttrykker det på følgende måte:

.....there are exciting new developments in information technology. This will make an enormous amount of information available to people at all levels and when this starts to happen community policing will have moved from being intelligence led to knowledge based.

Hvis vi makter å håndtere denne informasjonsflyten på en profesjonell måte, har vi kommet langt på vei. Vi bør tenke mer på effekt enn effektivitet og på hva vi ønsker å oppnå når vi tar valget mellom å hemmeligholde eller dele etterretning.

## Litteratur

- Audit Commission.** (1993). *Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively*. London: Audit Commission.
- Cope, N., Fielding, N., & Innes, M.** (2005). The appliance of science? [Electronic version]. *British Journal of Criminology*, 45(1), 39–57.
- Dunningham, C., & Norris, C.** (1999). The Detective, the Snout, and the Audit Commission: The Real Costs in Using Informants [Electronic version]. *Howard Journal*, 38(1), 67–86.
- Grieve, J.** (2004). Developments in UK criminal intelligence. I J. Ratcliffe (Ed.) *Strategic thinking in criminal intelligence* (s. 25–36). Sydney: The Federation Press.
- John, T., & Maguire, M.** (2003). Rolling out the NIM: key challenges. I K. Bullock & N. Tilley (red.), *Crime Reduction and Problem-oriented Policing* (s. 38–68). Cullompton: Willan Publishing.
- John, T., & Maguire, M.** (2004). *The NIM: Early implementation experience in three policeforce areas* (Working Paper Series: Paper 50). Cardiff: School of Social Science, Cardiff University.

- Kleiven, M.E.** (2007) Where's the intelligence in the National Intelligence Model [Electronic version]. I *International Journal of Police Science and Management*, 9(3), 257-273.
- Monar, J.** (2003) Institutionalizing Freedom, Security, and Justice. I Peterson and Shackelton (red.) *Institutions of the European Union* ss.186-209. Oxford: Oxford University Press.
- POD** (2007) *Nasjonal Strategi for Etterretning og Analyse*. Oslo: Politidirektoratet.
- Robertson, R.** (1992) *Globalization: social theory and global culture*. London: Sage.
- Tilley, N.** (2003a). *Problem-oriented Policing, Intelligence-Led Policing and the NIM*. London: Jill Dando Institute of Criminal Science. Lastet ned August 10, 2004, fra [http://www.jdi.ucl.ac.uk/publications/crime\\_science\\_series/all\\_short\\_reports.php](http://www.jdi.ucl.ac.uk/publications/crime_science_series/all_short_reports.php).
- Tilley, N.** (2003b). Community policing, problem-oriented policing and intelligence led policing. In T. Newburn (red.), *Handbook of Policing* (s. 311–339). Cullompton: Willan Publishing.
- Williamson, T.** (2005, July 1). Policing's community challenge. *Jane's Police Review*. Lastet ned August 8, 2005, fra <http://www.policereview.com>.

# Hemmende og fremmende språkbruk i politiets arbeid overfor publikum

*Av Kari Rønneberg*

«Polisiær virksomhet: hva er det – hvem gjør det?» er temaet for årets forskningskonferanse på Politihøgskolen. Selv om størstedelen av denne virksomheten utføres av andre aktører enn politiet, handler imidlertid ikke alt politiarbeid om kontrollvirksomhet. En viktig del av politiarbeidet består rett og slett av å snakke med det vanlige publikum, enten det gjelder å ta imot informasjon og meldinger, svare på forespørsler eller og gi råd og anbefalinger. Dette tilsynelatende enkle arbeidet kan imidlertid også bidra til å skape trygghet og tillit, og gjennom dette bygges relasjoner overfor det som er politiets viktigste og største målgruppe, nemlig det vanlige publikum og den vanlige samfunnsborger.

Samtidig er denne delen av politiets arbeid i høy grad undervurdert. Det kan skyldes både manglende kunnskaper og manglende bevissthet om hva språket gjør, og om språkets betydningen innenfor det store samlebegrepet som kalles kommunikasjon.

I arbeidet med mitt doktorgradsprosjekt om politispråket overfor publikum og hvordan det kan virke både konfliktforebyggende, konfliktdepende og konfliktskjerpene, er det mange spørsmål som jeg etter hvert har stilt meg, og som har dannet grunnlag for det videre arbeidet. Ett av dem er hvorvidt politiet kan ha ulike standarder for hva som er berettigede henvendelser fra publikum, og hva som ikke er det. I det følgende skal jeg gi en nærmere beskrivelse av hva jeg mener med dette, men først noen ord om selve doktorgradsprosjektet.

Prosjektet som helhet tar utgangspunkt i rundt 200 transkriberte samtaler – eller deler av samtaler – som igjen er et utvalg fra rundt 900 lydopptak

av samtaler mellom publikum og politivakten på Sentrum politistasjon i Oslo, høst og vinter 2002-2003. Det totale registrerte samtalematerialet er på mellom 1500-1600 samtaler eller samtaleutsnitt. Jeg er nå i den avsluttende fasen av prosjektet, og regner med at avhandlingen vil være ferdig i løpet av noen måneder. Metodikken som brukes er samtaleanalyse, en forskningsgren som opprinnelig tok utgangspunkt i sosiologi og som senere har utviklet seg videre i samarbeid med språkforskere, psykologer og antropologer. Samtaleanalyse er altså en klart tverrfaglig forskningsmetode.

En språkhandling som jeg har arbeidet mye med er avslag, hvordan politiet formulerer sine avslag og hvilken virkning utformingen kan få. I det følgende fokuserer jeg på betydningen av høflighetsmekanismer, eller mangelen på slike, og hva som kan forklare at ikke alle spørsmål synes like berettiget til å få et høflig eller hensynsfullt svar.

Ettersom materialet for undersøkelsen består av lydopptak av oppringninger til politivakten, er – som en kunne vente – det store flertallet av samtalene av rutinepreget karakter. En stor del av dem gjelder forespørsler av ulik art, om råd og hjelp med dagligdagse problemer, som tapte gjenstander, inne-parkerte biler og behov for informasjon av ulik art. En annen stor kategori gjelder forskjellige typer meldinger, for eksempel om innbrudd, trakassering eller trusler, eller som såkalte «tips», altså observasjoner av inntrufne hendelser.

Tema for det jeg skal snakke om her, handler om ulike måter å formulere avslag på. Når det gjelder det jeg kaller «rutineforespørsler» er det vanlige at slike henvendelser blir besvart på en høflig, hjelpsom og vennlig måte, også i de tilfelle der en blir nødt til å gi negativt svar. Slike avslag blir nesten uten unntakelse gitt på det samtaleforskerne kaller en «ikke-foretrukket» måte, ved at utformingen tar hensyn til at svaret ikke er det spørreeren ønsker å høre og at en derfor prøver å dempe den negative virkningen et uønsket svar kan få (Brown & Levinson 1987).

Vanlige høflighetsmekanismer er uttrykk som «dessverre», pauser, uttrukne lyder som markerer nøling i stemmen (eh:::), omskrivning og reformulering med småord som gir avslaget en mykere form, gjerne også ved at en legger til en

forklaring på hvorfor avslaget må gis eller råd om hva som ellers kan gjøres. Ikke sjelden legges det også til et trøstende ord (som «ikke gi opp enda»).

I første omgang gikk jeg nøye gjennom 40 slike avslag på forespørsler av forskjellig slag i denne typen oppringninger, og der var det bare to tilfelle av direkte avslag, uten at noe var lagt til for å dempe virkningen, av typen «Nei, den er ikke kommet inn», og ikke mer enn det. En grundigere gjennomgang av hele det samlede materialet bekreftet denne tendensen, at det er bare unntaksvis at rutineforespørsler gis uten dempende mekanismer som viser hensynsfullhet overfor den andres reaksjon.

Det følgende utsnittet er et typisk eksempel på et avslag i «ikke-foretrukket» form:

(1) (0217037)

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

Avslaget dempes med et «beklager,» sammen med nøling i stemmen, uttrukne stavelser, omstarter, råd og oppmuntring. Denne formen for avslag represen-

terer en slags standard-form for hvordan avslag gis i denne store felleskategorien som jeg har kalt «rutinesamtaler».

En annen og langt mindre tallrik kategori er henvendelser som det er mer problematisk å besvare, fordi de støter på begrensninger som gjør at svaret uunngåelig må bli negativt. Dette er såkalte institusjonelle begrensninger, hindringer som ligger i selve systemet, i rettsapparatet eller i politiets arbeidsforhold, av typen

- taushetsplikt og hensynet til personvernet,
- «ikke politisak»,
- saker som har lav prioritet,
- mangel på ressurser (for eksempel åstedsgranskere eller ledige patruljer).

Her må det gis negative svar i form av avslag eller avvisning ut fra omstendigheter som politiet selv ikke er i stand til å påvirke og som ikke alltid tas positivt opp av den som ønsker hjelp. Det interessante blir da å se hvordan de tar den utfordringen som ligger i å vite at de må gi et uønsket svar, i saker som kanskje er spesielt viktige for den som ringer.

I flere av disse tilfellene, særlig der det gjelder taushetsplikt, men også der det er andre system-gitte grunner til å avvise forespørselen (som «ikke politisak»), gis det negative svaret imidlertid ofte uten omsvøp, direkte og rett frem. Dette på tross av at slike henvendelser ofte gjelder saker som har stor personlig betydning for innringeren. En kunne derfor forvente en respons i samme ikke-foretrukne form som i andre avslag, gjennom språklige strategier som ville uttrykke hensynsfullhet overfor den andres problematiske situasjon. Det ville igjen gjøre avslaget lettere å akseptere for mottakeren.

Et eksempel på en slikt direkte avslag er det følgende utsnittet:

(2) (0215032)

13 P: ('altså) <du får (.) ['ta=

14 K: [(eh)



15 P: =dette 'her med 'sønnen din,  
16 altså han er 'over 'atten år så jeg kanskje gi 'deg  
17 noe informasjon,  
18 jeg har 'taushetsplikt,  
19 (og eh) (0.8) 'du får 'snakke med 'han!

Her er det ingen høflighets fraser, heller ingen andre mekanismer som kunne ha dempet det direkte avslaget. Men det kommer en forklaring: «Han er over 18 år» (linje 17), «jeg har taushetsplikt» (linje 19). Dessuten kommer et råd om hva som kan gjøres: linje 20: «Du får snakke med ham».

I svar av denne typen er det ett trekk som går igjen: Mangelen på høflighetsfraser som «dessverre» eller «beklager». Av 32 slike samtaler der det gis et negativt svar ut fra slike begrensninger som jeg nevnte ovenfor, talte jeg til sammen 24 tilfelle av direkte avslag uten en eneste høflighetsfrase. I bare to samtaler ble «dessverre» eller «beklager» brukt.

Dessuten: Av de 32 samtalene var det hele 8, altså en tredjedel, som også manglet forklaring på hvorfor avslaget ble gitt. Dette er i strid med den generelle regelen for hvordan negative svar vanligvis gis, ut fra hensynet til den andres selvbilde: De pakkes inn i diverse mekanismer for å dempe virkningen av avslaget og gjøre det mindre brutalt (Brown & Levinson 1987).

Blant de åtte eksemplene der avslaget både er direkte og der det heller ikke følges opp av noen forklaring skal jeg vise et eksempel, et utdrag av en lengre samtale. Den er lang; jeg har trukket ut tre sekvenser.

Den som ringer, har ringt tidligere samme kveld og snakket med samme «Vakta». En slektning – (en fetter?) er hos politiet, uvisst i hvilken sammenheng.

( 3 ) (0302006)

1 P: Poli'tivakta 'Sentrum,

- 2 K: (0.6) Ja god'dag nå 'snakker du med (0.7) ((navn slettet)  
3 igjen,  
4 P: (0.4) |Ja,  
5 K: (0.4) Jeg 'tenkte hvis han::::: fyren som heter (0.5) ((navn  
6 slettet)) blir «sendt med drosje opp til: eh (1.2) ((gatenavn  
7 slettet)) gate,  
8 (0.8)  
9 P: ja ja det 'ble noen forandringer 'der tror jeg.  
10 K: (0.3) eh 'ja det 'blei det 'ja.  
11 P: (0.4) Ja.  
12 (1.5)  
13 K: Ja,

Pausen i linje 8 (på 0.8 sekund) er lenger enn vanlig. Vanlig lengde på pauser i en løpende samtale er 0.2 - 0.3 sekund, og pauser som varer over ett sekund er uvanlige og kan tyde på at noe kan være i veien (Jefferson 1989). I og med at de nettopp har snakket med hverandre (referansen i linje 2-3) synes også svarene å ta litt for lang tid før de kommer. Der Vakta sier at det «ble noen forandringer» (linje 9) kunne en også vente et spørsmål fra den andre («hvorfors?») som ikke kommer. I stedet gjentar han svaret (linje 19).

En slik gjentakelse med en avsluttende partikkel («ja.») og med fallende tonefall betyr at informasjonen er mottatt, og den inviterer ikke til videre utdyping (Svennevig 2004). Slike gjentakelser som bekreftelse på mottatt informasjon blir ofte brukt som respons på uventet informasjon (Ibid.). Imidlertid ser vi at innringeren - som jeg har valgt å gi betegnelsen «kunden» - venter en forklaring fra Vakta, i og med at han ikke selv bidrar med noe mer men gir bare minimale responser og lar en pause på 1.5 sekund (i linje 12) forløpe uten å si noe. Vakta på sin side nøyer seg med å bekrefte det han har sagt med et «ja.» med fallende

tonefall (linje 11). Dette er et «høy-status» avslag: Han behøver ikke å gi noen forklaring. Pausen som følger (i linje 12) kan tyde på problemer.

Vi ser altså at Vakta lar være å gi en forklaring på at det har inntruffet en forandring, en forklaring som både virker relevant og forventet ut fra det han nettopp har sagt. At den andre forventer en forklaring fremgår av at han selv lar pausen forløpe, og uten å bringe opp et nytt emne.

Neste utsnitt er tatt noe lengre ute i teksten:

(4) (0302006)

80 K: Ja men hvis ikkje de 'kjører ham hit så 'må jeg jo komme å

81 hente ham da vet du.

82 men han 'kan jo ikkje bare ligge på en 'glattcelle,

83 når han kan 'overnatte hos 'meg?

84 (0.4)

85 P: 'Nei,

86 «det er det 'vi som be'stemmer.

87 (3.4)

88 K: Det er 'de som bestemmer 'det ja.

89 P: (0.3) 'Det er det poli'tiet som bestemmer ja,

90 (alt etter bildet),

91 (0.4)

Her hevder kunden at det må være bedre for fetteren å sove hjemme hos ham selv enn på en glattcelle. Svaret kommer rett fram etter en liten pause og uten innpakning: «Nei, det er det vi som bestemmer».

Pausen (3.4) er svært lang og tyder på at noe er i veien. Så gjentar kunden det Vakta har sagt, med fallende tonefall. Slike gjentakelser etter lengre pauser

kan skyldes en reaksjon på uventet informasjon (Svennevig 2004). Gjentakelsen synes å bety at «Informasjon er mottatt,» og det fallende tonefallet tyder på aksept.

Vakta gjentar deretter sine egne ord. Han gir altså ingen forklaring men bekrefter sitt første utsagn, men bytter nå «oss» med «Politiet» - som er fjernere, mer formelt, og mer autoritativt.

En liten forklaring ligger kanskje i linje 91: «alt etter bildet». Men det fallende tonefallet kan også tolkes som et avslag, og kan tolkes som om han ikke synes at han trenger å forklare mer. Kan det antyde at det er en politisak, noe som kunden ikke har noe med?

Det samme gjentar seg noe senere, i følgende utsnitt:

( 5) (0302006)

115 K: og da 'må jo jeg få 'vite... siden eh 'eg er hans

116 ‹pårørende 'her i 'Oslo?

117 P: (0.2) |Ne:i.

118 det 'må dukke 'vite.

119 (1.9)

120 K: Jeg måkje 'vite det 'nei?

121 P >du hakke no krav< på å vite 'det nei?

122 (2.8)

Her hevder kunden at som pårørende har han rett til informasjon. På nytt får han et direkte avslag, fulgt av lang pause. Så gjentar kunden igjen det Vakta nettopp har sagt, men denne gang med stigende tonefall, vanligvis et uttrykk for affekt, her antakelig overraskelse (Svennevig 2004).

Det stigende tonefallet kan også tyde på at det ventes en forklaring. Den kommer ikke. I stedet kommer nok et avslag, en gjentakelse av forrige replikk men med «rett til» byttet med «krav på», et mer formaliserende og mer autoritativt uttrykk.

To ganger i disse utsnittene ser vi at en lengre pause følger etter Vaktas avslag. Hver gang følges pausen av en gjentakelse fra kunden. Begge trekk tyder på at kunden forventer en forklaring av en eller annen sort. Det spesielle her er altså mangelen på noe forventet, det som forventes kommer ikke.

I følge språkforskning (Have 1999:41) er høflige avslag (= ikke-foretrukne svar) ikke noe som gjøres mekanisk og automatisk, men det er et resultat av et normativt valg. En har en hensikt med å gi avslaget en høflig form, for å dempe trusselen mot den andres «ansikt» (Goffman 1967) (Brown & Levinson 1987), både i betydning av den andres selvbilde og for ikke å true den andres handlingsfrihet. Dermed opprettholdes en god tone og en unngår konfrontasjon og påfølgende konflikt.

Ved at så mange som en tredjedel av de 32 avslagene som jeg studerte i sammenheng mangler både høflighetsmekanismer og forklaring, og ved at 30 av 32 også mangler elementære høflighetfraser som «beklager» og «dessverre», synes det at vi her står overfor en annen norm enn den som gjelder til vanlig. Og da må det være noe som skiller denne typen forespørsler fra andre og som gjør dem spesielle.

Når vi ser på grunnen til avslagene i disse eksemplene ser vi at det gjelder hensynet til:

- raushetsplikt (eksempel 2) (sønnen er over 18),
- en utilbørlig argumentasjon: (eksempel 4) («min fetter behøver da ikke sove på glattcelle når han kan sove hos meg»),
- feil argumentasjon: (eksempel 5) («Som hans nærmeste pårørende har jeg rett til informasjon») - som altså ikke er riktig.

Kan da grunnen til de bryske avslagene være at Vakta definerer forespørselen

eller argumentet som uberettiget og urettmessig? Og at kundens spørsmål eller argumentasjon dermed oppfattes som en utfordring, som en upassende handling, som mangel på respekt for regelverket, kanskje som en provokasjon? Kan en slik definisjon av kunden som en som bryter både skrevne og uskrevne regler, føre til at Vakta oppfatter ham som en slags motstander, som en som har trådd over grenser? Kan det være forklaringen på at det dermed synes akseptabelt å svare i samme tone, uten å ta hensyn til vanlige høflighetsregler?

På den annen side, for den som får sin forespørsel eller sitt argument avvist på en direkte og konfronterende måte, kan en samtale slik som denne oppleves som meget problematisk. Det skyldes særlig det faktum at den som ringer gjør det i egenskap av å være «lekperson» og som medlem av det vanlige publikum. Da behøver en slett ikke kjenne verken de uskrevne eller skrevne regler som gjelder for politiets arbeid. Resultatet kan bli at han opplever å bli dårlig behandlet, og uten å skjønne grunnen til at det skjer.

## Litteratur

- Brown, Penelope og Levinson, Stephen C.** (1987). *Politeness. Some universals in language usage*. Cambridge: University Press.
- Goffman, Erving** (1967). «On Face-Work. An Analysis of Ritual Elements in Social Interaction». *Interaction Ritual*. Doubleday & Co., New York.
- Have, Paulten** (1999). *Doing Conversation Analysis: A Practical Guide*. London: Sage Publications.
- Jefferson, Gail** (1989). «Notes on a possible metric which provides for a 'standard maximum silence' of one second in conversation». I *Conversation*. (Roger, D. og Bull, P., red.) Clevedon: Multilingual Matters.
- Svennevig, Jan** (2004). «Other-repetition as display of hearing, understanding and emotional stance». *Discourse Studies*, 6 (4): s. 489-517. London: Sage.

# Korrupsjon i politiet: Råtne epler eller råtne tønner?

*Av Gunnar Thomassen*

## Innledning

Tema i dette bidraget er korrupsjon i politiet. Dette er et tema som har gått fra å være et tilnærmet ikke-tema til å bli et tema som nå diskuteres både i og utenfor politiet. Så sent som 2002-2003 da jeg begynte å jobbe med temaet var det knapt noen interesse å oppdrive for temaet. I beste fall fikk man en diskusjon om rabatterte pølser på 7-11, en diskusjon som i og for seg er relevant, men som nok ikke er den mest prekære når det gjelder korrupsjon i politiet. De siste par årene har det imidlertid vært en merkbar dreining av fokus mot mer alvorlige former for korrupsjon i politiet, noe som primært skyldes en rekke medieomtalte saker der polititjenestemenn enten har blitt dømt eller vært under etterforskning for korrupsjon. Media har ikke bare bidratt gjennom å omtale konkrete korrupsjonssaker. I en undersøkelse i februar 2007, i regi av NRK og der 2721 polititjenestemenn svarte, oppga ca 30% at de hadde i blitt utsatt for det de oppfattet som forsøk på korrupsjon<sup>1</sup>. En stor andel av sakene ble oppgitt å være i forbindelse med trafikkkontroller, spesielt promille men også fart. Med alle mulig forbehold om undersøkelsesdesign og utvalg som det står lite om i NRKs undersøkelse, så bør det ikke komme som noen overraskelse at så pass mange har opplevd slike ting. Faktisk hadde jeg antatt at en enda større andel polititjenestemenn hadde opplevd dette. Min hypotese er da også at hvis man hadde avgrenset utvalget til de grupper i politiet som har hyppig publikumskontakt så ville andelen vært enda større. Likevel var nok dette en vekker for

---

<sup>1</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/1.1673922>

flere utenfor politiet fordi det synliggjør den betydelige muligheten for korrupsjon som følger politiyrket.

Mens undersøkelsen sier noe om mulighetene og potensialet for korrupsjon, så sier den lite om det faktiske omfanget av korrupsjon i norsk politi. Å finne ut av det reelle omfanget er nok i praksis umulig. Det meste av korrupsjonen er offerløs i den forstand at det sjelden er noen til stede som rammes direkte og som kan bevitne og rapportere den korrupte handlingen. Alle aktørene i en transaksjon har vanligvis en gjensidig interesse av å holde denne skjult for offentligheten. Vi står altså overfor et fenomen som er svært vanskelig å studere empirisk og som vi har begrenset kunnskap om, i alle fall når det gjelder omfang.

Den gode nyheten er at man etter hvert har generert ganske omfattende kunnskap om hvilke faktorer som påvirker sannsynligheten for korrupsjon. Dette er kunnskap som er avgjørende i utviklingen av tiltak som kan bidra til å forebygge korrupsjon i politiet. Jeg vil derfor i hovedsak fokusere på årsaker til korrupsjon i dette bidraget.

## Hva er egentlig politikorrupsjon?

Før vi går videre må vi avgrense begrepet korrupsjon, så vi har en felles forståelse av hva vi snakker om. Hvis man går gjennom litteraturen på dette emnet så finner man at definisjonene kan variere fra det svært spesifikke til det nærmest altomfattende. Jeg vil her anvende en relativt bred definisjon som etter hvert har blitt lagt til grunn av flere sentrale forskere på feltet. Definisjonen er formulert av politisosiologen Maurice Punch (2000: 304) og går som følger:

«Corruption occurs when an official receives or is promised significant advantage or reward (personal, group or organizational) for doing something that he is under a duty to do anyway, that he is under a duty not to do, for exercising a legitimate discretion for improper reasons, and for employing illegal means to achieve approved goals».

Med andre ord, en korrumperting av selve straffeprosessen kan altså være knyttet opp mot et uegennyttig og til og med ærbart mål. For eksempel manipulering av



bevis for å øke oppklaringen. Denne typen korrupsjon blir ofte referert til som «noble cause corruption» eller «The Dirty Harry problem»<sup>2</sup> (Klockars, 1980) innenfor den engelskspråklige forskningslitteraturen. For øvrig vil man kunne identifisere en rekke former for korrupsjon innenfor denne definisjonen (se bl.a. Roebuck & Carter, 1974; Punch, 1985; 2000), men det vil jeg ikke gå nærmere inn på i denne presentasjonen.

## Hvorfor er politiet så sårbart for korrupsjon?

Det har lenge vært en tradisjon her i landet og ellers i verden for å betrakte korrupsjon og andre former for utilbørlig atferd som et problem som primært handler om noen få råtne epler i en ellers ren organisasjon. Den underliggende antagelsen er at hvis man bare klarer å luke ut disse personene, helst på et tidlig stadium, så er problemet løst. Denne teorien har kanskje stått spesielt sterkt innenfor politiets egen organisasjon der den også fortsatt synes å ha et visst grep. Det er også en behagelig teori fordi den langt på vei fritar organisasjon og ledelse for ansvar.

Det er imidlertid liten støtte å finne for denne forklaringsmodellen innenfor den kjente forskningslitteraturen. Selv om individuelle personlighetstrekk nok er relevant – det er åpenbart at noen personer ikke egner seg til å være politi – så har flere tiår med sosialpsykologisk forskning også vist at ganske ordinære mennesker, under gitte omstendigheter, kan begå nokså graverende handlinger (se for eksempel Milgram, 1974). Men viktigst av alt, en slik individrettet forklaringsmodell kan uansett ikke alene forklare variasjoner mellom ulike enheter og funksjoner i politiet.

En rekke faktorer bidrar til at politiet er grunnleggende sårbart for korrupsjon. For det første er politiet tillagt stor skjønnsmessig makt i tjenesten. Politiets virke og daglige rettshåndhevelse er på ingen måte noen eksakt vitenskap, men består tvert i mot av en rekke subjektive vurderinger og skjønnsmessige avgjørelser. En rekke studier har vist at politiet ikke er «maskiner» som objektivt og

---

<sup>2</sup> Refererer til hovedpersonen i filmen Dirty Harry som tyr til mildt sagt lyssky metoder for å redde livet til en kidnappet kvinne. Filmen reiser spørsmålet om målet helliger midlet i visse situasjoner.

uten fordommer håndhever loven, men som tvert i mot utøver en stor grad av skjønn både mht hva og ikke minst hvem som blir rammet av «lovens lange arm» (se bl.a. Skolnick, 1966; Holmberg, 1999; Finstad, 2000). Denne makten kan selvfølgelig misbrukes i vinnings hensikt.

Et annet særtrekk ved politiryket er en stor grad av autonomi med lav synlighet både i forhold til publikum og overordnede. Som Klockars m.fl. (2000: 1) påpeker, er politiets daglige rettshåndhevelse «*en høyst skjønnsmessig, maktpreget aktivitet som rutinemessig finner sted innenfor private settinger, utenfor overordnedes synsvidde, og ofte i nærvær av vitner som er ansett som lite troverdige*». Dette medfører bl.a. at den naturlige overvåkingen som man ellers finner i det offentlige rom og som utvilsomt er viktig for å kunne forebygge kriminalitet i sin alminnelighet, i stor grad er fraværende i forhold til politiet.

En tredje faktor som ofte trekkes fram i litteraturen, er en gjennomgående sterk gruppesolidaritet blant de ansatte. Dette fenomenet er til stede i mange yrker, men har nok en tendens til å bli spesielt sterk innenfor politiet, først og fremst pga. politirykets spesielle karakter. Dette kan ha mange positive sider. På den annen side så er det også en risiko for at denne sterke gruppesolidariteten kan føre til en utpreget beskyttelses- og taushetskultur der det å rapportere uregelmessigheter eller å vitne mot kolleger oppfattes som illojalt eller sosialt uakseptabelt. På denne måten kan lojaliteten og solidariteten mellom tjenestemenn bli utnyttet som skalkeskjul for korruperte tjenestemenn. Det man gjerne omtaler som «taushetskoden»<sup>3</sup> er for øvrig et fenomen som ikke bare antas å gjøre seg gjeldende ned i organisasjonen, men som også kommer til syne i politiledelsen. Mollen-kommisjonen (1994) konkluderte bl.a. med at korrupsjonen fikk flere, ikke bare pga. at ærlige tjenestemenn lot være å si fra, men også fordi ledende polititjenestemenn bevisst overså korrupsjonen fordi de fryktet konsekvensene av skandale mer enn selve korrupsjonen.

Sist men ikke minst. Kontakt med lovbrytere og tidvis eksponering for diverse fristelser er også en faktor som bidrar til at politiet er ekstra utsatt for kor-

---

<sup>3</sup> Innenfor den anglo-amerikanske litteraturen betegner man gjerne fenomenet som «the blue code of silence» eller bare «the code».

rupsjon. En polititjenestemann møter daglig personer som har interesse av at politiet ikke gjør jobben sin, og inn i mellom må en anta at politiet blir tilbudt en eller annen form for bestikkelse for å «se en annen vei» eller la være å gripe inn (jfr NRKs undersøkelse).

## Hva påvirker risikoen for korrupsjon?

De ovenfor nevnte faktorene er mer eller mindre universelle trekk ved politiyrket uansett hvor i verden du er, så hvilke faktorer er det da som kan forklare variasjoner i type og omfang av korrupsjon? En av de aller viktigste variablene for å forklare variasjonene i korrupsjon er den lokale samfunnsstrukturen eller den sosiale og politiske kontekst som politiet opererer innenfor. Dette aspektet har, ikke overraskende, blitt sterkt vektlagt i USA hvor de direkte koblingene mellom lokalpolitikere og politi er mye sterkere enn i de fleste andre vestlige land. Eksemplene på korrupsjonsskandaler som involverer politi og lokalpolitikere er derfor mange i USA (Sherman, 1974; 1978). I Europa hvor det ofte er større grad av sentralisering og hvor den politiske kontrollen er mer indirekte og filtrert gjennom byråkratiske mekanismer, har en hatt langt færre problemer med denne type korrupsjon. Andre relevante aspekter er selvfølgelig i hvilken grad korrupsjon gjør seg gjeldende i samfunnet for øvrig og i hvilken grad folk flest tolererer korrupsjon. Er samfunnet for øvrig preget av korrupsjon er det ingen grunn til å anta at politiet vil utgjøre noe unntak. Det er tvert i mot grunn til å tro at det er en relativ sterk korrelasjon mellom korrupsjon i politiet og korrupsjon i samfunnet ellers.

Måten politiet er organisert og jobber på er også en viktig faktor. Graden av spesialisering og mulighetene for rotasjon mellom de ulike avdelingene er en slik faktor. Mens spesialisering av personell i flere tilfeller nok kan være nødvendig for opparbeide og bevare kompetanse, så vil det samtidig kunne øke risikoen for korrupsjon i politiet. Å bli på samme sted og bevege seg rundt i det samme miljøet over lang tid kan være uheldig. For det første har en problemet med at spesialiserte enheter med lite gjennomstrømning og stor grad av selvseleksjon

kan komme til å utvikle og forsterke subkulturer der terskelen for korrupsjon er lavere enn andre steder. En kan for eksempel tenke seg en situasjon der enkelte «korrupte» tjenestemenn systematisk søker seg over til enheter med et «frynsete» rykte, samtidig som de «ukorrupte» tjenestemennene søker seg bort. For det andre har en problemene knyttet til mulig identifisering med det miljøet en til daglig jobber med og i, for eksempel at en begynner å sympatisere med og ta del i miljøet. Her er det spesielt de som jobber under dekke over lengre tid (for eksempel ved spaning og infiltrasjon i et spesifikt kriminelt miljø) som er utsatt. I det hele tatt synes det som om spesialiserte enheter som hyppig anvender ukonvensjonelle eller «uttradisjonelle» metoder er spesielt utsatt for korrupsjon. Dette skyldes nok flere forhold. I tillegg til farene for at en skal begynne å identifisere seg med det miljøet en jobber i, er denne type virksomhet preget av lav synlighet, relativt lite oppsyn og kontroll, og at de ofte anvendes mot kriminalitet som genererer mye penger og er såkalt offerløs (se bl.a Marx, 1988).

Omfanget og formene for korrupsjon vil ellers i stor grad også avhenge av hvilke muligheter for illegitim virksomhet som den generelle lovgivningen i samfunnet byr på. Et samfunn preget av masse lovreguleringer vil i utgangspunktet ha flere korrupsjonsmuligheter enn et mindre regulert samfunn. I et historisk perspektiv kan en f.eks. se at lover som har søkt å påvirke den allmenne sedelighet og moral ofte har vært en kilde til ulike former for korrupsjon (se bl.a. Fosdick, 1914). Sherman (1974; 1978) peker på fire kilder til korrupsjon som i så måte synes å være spesielt sterke: Prostitusjon, alkohol, gambling, og narkotika. De tre første har en lang historie som korrumperende i forhold til politiet, mens narkotika er av relativ ny dato. Det er flere forhold som gjør at nettopp disse områdene er spesielt korrupsjonsgenererende. For det første er effektiv håndhevelse på disse områdene ofte vanskelig, og dertil vanskelig å holde oppsyn med. Å la være å håndheve en overtredelse har ofte lav oppdagelsesrisiko og kan i mange tilfeller forsvares i forhold til generelle retningslinjer og prioriteringer. For det andre er det ofte tale om såkalt offerløs kriminalitet, dvs. at ingen tredjeperson rammes direkte av den kriminelle handlingen. Dette gjør det utvilsomt lettere å forsvare den korrupte handlingen både overfor seg selv og andre. Hvis hele eller deler av lovgivningen i tillegg går på tvers av det som er

ens egen private oppfatning blir det enda lettere å rasjonalisere. For det tredje vil virksomhet av denne typen – og da kanskje spesielt narkotika – ofte generere til dels store pengebeløp, som igjen åpner muligheten for svært «sjenerøse» bestikkelser til polititjenestemennene. Kombinasjonen av disse faktorene gjør dermed at risikoen for korrupsjon er stor når politiet skal håndheve lover som berører prostitusjon, alkohol, gambling og narkotika.

Korrupsjonsnivået vil også variere med kvaliteten på det samlede kontrollsystemet, dvs. de kontrollmekanismene som er på plass for å kunne fange opp og forebygge korrupsjon og annen uregelmessig atferd i politiet. Dette kan være det daglige oppsynet med og oppfølgingen av de ansatte, kvaliteten på etterforskningen/granskingen av korrupsjonssaker, eller domstolenes oppfølging av slike saker. Det er åpenbart at hvis slike mekanismer ikke fungerer tilfredsstillende så vil risikoen for korrupsjon kunne øke betydelig. Media er en annen (uformell) kontrollmekanisme som i mindre grad har blitt trukket frem, men som utvilsomt er viktig faktor i denne sammenheng. De aller fleste korrupsjonsskandaler man har vært vitne til og som har medført inngående gransking og reformer har vært avdekket og drevet fram av gravende journalister. Det er således ingen overdrivelse å hevde at en fri og uavhengig presse er avgjørende for å kunne bekjempe korrupsjon i politiet og samfunnet for øvrig.

Politiets status i samfunnet er også en viktig faktor for å forklare korrupsjon. I land der politiyrket er et utpreget lavstatusyrke med dårlige lønnsvilkår og en smal rekrutteringsbase er politiet mer utsatt for korrupsjon. En av styrkene til norsk politi er utvilsomt at det er et utpreget høystatusyrke. Det viser ikke minst den brede rekrutteringsbasen og den generelt høye tilliten som politiet nyter (Larsson, Strype og Thomassen, 2006). Et representativt politi er utvilsomt et viktig bolverk mot utbredt korrupsjon i politiet.

Sist, men ikke minst, vil det generelle kriminalitetsbildet kunne påvirke risikoen for korrupsjon. I så måte er det visse generelle utviklingstrekk som gjør at risikoen for korrupsjon etter min mening er økende i Norge. Et av disse utviklingstrekke er den antatte økningen i organisert og grenseoverskridende kriminalitet i løpet av de senere år. En slik utvikling øker risikoen for korrup-

sjon i politiet på flere måter. For det første kan man her stå overfor godt organiserte grupperinger med betydelige finansielle midler til rådighet. Som godt organiserte og «profesjonelle» kriminelle er det naturlig å tenke seg at de bevisst vil søke å korrumpere offentlige tjenestemenn både i politiet og i andre etater som toll, fengsel osv., og at de vil være i stand til å tilby betydelige bestikkelser (og trusler) for å rekruttere slike «medarbeidere». Den organiserte kriminaliteten er og har vært en viktig kilde til korrupsjon i flere land som USA, Italia, og Russland for å nevne noen. Det vil derfor være naivt å tro at ikke også norsk politi vil være sårbar overfor en slik utvikling. På den annen side synes det ikke historisk sett å være noen tradisjon for å systematisk prøve å påvirke norsk politi innen de organiserte kriminelle miljøer (Johannsen, 2004; Larsson, 2007).

Den organiserte kriminaliteten kan også øke risikoen for korrupsjon indirekte ved at det blir opprettet flere spesialenheter som erfaringsmessig er mer utsatt for korrupsjon enn andre. Vi har allerede vært inne på farene som følger med enheter som har lite gjennomstrømming og som anvender såkalte «ultradisjonelle» politimetoder. Enhver diskusjon omkring politiets arbeidsmetoder for å bekjempe kriminalitet bør således inneha en avveining mellom potensiell nytte og potensielle kostnader.

## **Rekruttering, opplæring og ledelse**

Tiltak for å redusere korrupsjon kan settes inn på flere nivå og i flere faser. Allerede ved opptak og rekruttering av kandidater foregår det en seleksjonsprosess som er antatt å forebygge fremtidig korrupsjon i politiet. Som vi allerede har vært inne på så er det en del søkere som åpenbart er mindre egnet til å fylle politirollen enn andre, og hvis en greier å «sile ut» disse, så vil en nok kunne forebygge en del framtidig korrupsjon i politiet. Ellers er det tvilsomt om seleksjon ved hjelp av personlighetstesting og lignende, har noe særlig effekt eller verdi utover denne innledende grovseleksjonen av kandidater (Kappeler, Sluder og Alpert, 1994).

Enda viktigere enn å utvikle gode utvelgelsesrutiner er det å gi de utvalgte kandidater en god og grundig utdanning som setter dem i stand til å møte de

utfordringer som politiyrket gir. Det er åpenbart at faglig trygghet og kompetanse bidrar til å forebygge tjenestefeil og i siste instans også korrupsjon. Jo bedre politiet er til å anvende de legale midlene de har til disposisjon, jo mindre vil de ha behov for å ta i bruk tvilsomme eller illegale metoder (Klockars, 1985). Her er det for øvrig viktig at opplæringen foregår i en atmosfære av toleranse for at feil i tjenesten kan og vil oppstå, og at en evner å evaluere og trekke lærdom fra disse. Det er også viktig å gi de utvalgte kandidatene en grundig og løpende evaluering, både under utdanning og ved senere tjenestegjøring som polititjenestemenn. Et eksempel på dette er såkalte «early warning systems», der en er oppmerksom på og evt. intervensjoner når en ser et mistenkelig mønster av atferd, klager osv.

I tillegg til å gi studentene en god profesjonsfaglig utdannelse, så bør en også vektlegge etikk og integritet i utdannelsen. Studentene bør f.eks. ha en klar bevissthet og refleksjon rundt hva som er politiets rolle i et demokratisk samfunn, sammenhengen mellom mål og midler osv. Det er imidlertid viktig at dette perspektivet integreres i alle fagene og at de også forankres i konkrete eksempler. Det betyr bl.a. at en ikke må være redd for å ta opp og lære av konkrete saker som har rammet egen etat. *«Hvis opplæringen skal ha noen effekt på korrupsjon»*, konkluderer Goldstein (1975: 43), *« så må en gi en fullstendig og realistisk gjennomgang av alle aspekter ved problemet, og inkludere spesifikke eksempler på korrupsjon som eksisterer eller har eksistert i etaten»*.

Stolthet knyttet til yrke (professional pride) og til det å opptre på en profesjonell måte, trekkes av flere frem som avgjørende for å kunne forebygge korrupsjon på en effektiv måte. En slik holdning bør innprentes fra første dag av kandidatens utdannelse og følges videre opp under aktiv tjeneste. Dette fordrer imidlertid en sterk og klar ledelse der overordnede tjeneste- og embetsmenn fremstår som rollemodeller for sine underordnede. Ikke minst er det viktig at politistudent og nyutdannet polititjenestemann blir tildelt veiledere som holder et høyt nivå både faglig og etisk. Å plassere en fersk konstabel sammen med en «uortodoks» partner kan ha ulykksalige konsekvenser. Punch (2000) argumenterer for et «symbolsk lederskap» der overordnede tjenestemenn gir eksplisitt uttrykk for at målet ikke helliger middelet, at man driver en «ren» organisasjon selv om det skulle gå

på bekostning av effektiviteten, at man vil være åpen omkring interne avvik og samarbeide med eksterne kontrollorganer, og at de vil personlig tjene som rollemodeller for integritet. På den måten sender man et sterkt og utvetydig signal nedover i rekkene om hva man forventer av de ansatte.

I tillegg til å fremstå som rollemodeller for integritet så er det viktig at ledere på alle nivå er sitt personalansvar bevisst, både i forhold til holde oppsyn med og veilede underordnede. Det synes å være relativt bred enighet om at korrupsjon i litt større skala neppe kan eksistere uten at enkelte polititjeneste- eller embetsmenn med oppsyns- og personalansvar i det minste overser eller i verste fall aktivt deltar i denne type virksomhet.

Det er viktig at ledelsen kommuniserer ut at en vil vektlegge etikk og integritet i organisasjonen, men for at dette skal bli noe mer enn bare symbolske handlinger så er det viktig at organisasjonen og samfunnet gir incentiver som også i praksis fremmer etikk og integritet i politiet. Det innebærer bl.a. at en bør se på hvilke mål en bruker for godt politiarbeid, og i hvilken grad dette fremmer integritet i politiet. I Norge er f.eks. oppklaringsprosent et viktig parameter når en skal evaluere politiets innsats. De fleste vil være enig i at det er viktig å få oppklart flest mulig saker, men en ensidig vektlegging av oppklaringsprosent kan fremme en praksis som er etisk diskutabel. I beste fall kan det stimulere en praksis der en «pumper» opp oppklaringsprosenten ved å slå sammen henleggelser og skille ut oppklarte saker. I verste fall kan presset for å få oppklart saker føre til at rapporter forfalskes og tilståelser presses og manipuleres frem.

## Avslutning

Grunnleggende strukturelle trekk ved politiet og dets virksomhet gjør at politietaten er sårbar for korrupsjon. Den «nye realismen» representert bl.a. ved Maurice Punch (2000) betrakter korrupsjon som en vedvarende risiko generert av selve organisasjonen. Dette høres kanskje ut som en dyster diagnose, men da er det viktig å minne om at selv om korrupsjon nok er et uutryddelig fenomen, så kan det likevel være et overkommelig problem.



I Norge antas korrupsjon i politiet å være et relativt sett lite problem. Det finnes i alle fall ingen dokumentasjon så langt som peker i noen annen retning. Norsk politi er likevel grunnleggende sårbar for korrupsjon, og en del generelle utviklingstrekk de senere årene har sannsynligvis gjort politiet ytterligere sårbar. Et av disse utviklingstrekkene er den antatte økningen i organisert og grenseoverskridende kriminalitet i løpet av de senere år. En slik utvikling øker risikoen for korrupsjon i politiet på flere måter. For det første kan man her stå overfor godt organiserte grupperinger med betydelige finansielle midler til rådighet. Som godt organiserte og «profesjonelle» kriminelle er det naturlig å tenke seg at de bevisst vil søke å korrumpere offentlige tjenestemenn både i politiet og i andre etater som toll, fengsel osv., og at de vil være i stand til å tilby betydelige bestikkelser (og trusler) for å rekruttere slike «medarbeidere». For det andre fører denne utviklingen med seg økt spesialisering og bruk av såkalte utradisjonelle etterforskningsmetoder. Som vi har vært inne på tidligere er tjenestemenn som jobber innenfor disse enhetene spesielt sårbare for korrupsjon.

Skal man greie å bevare et politikorps som er relativt fritt for korrupsjon også i fremtiden er det viktig at man er bevisst og analyserer hvordan endringer i samfunnet og i politiet kan påvirke risikoen for korrupsjon. På den måten kan en utforme tiltak og rutiner i forkant som kan forebygge fremtidig korrupsjon i norsk politi.

## Litteratur

- Goldstein, H.** (1975) *Police corruption: a perspective on its nature and control*. Washington DC: Police Foundation.
- Holmberg, L.** (1999) 'Ekstralegale faktorerers indlydelse på politiets skøn'. *Politi og publikum*. Oslo: Politihøgskolen (PHS Forskning 1999:1)
- Johansen, P. O.** (2004) *Den illegale spriten. Fra forbudstid til polstreik*. Unipub forlag.
- Klockars, C. B.** (1985) 'The Dirty Harry Problem'. I F.A. Elliston og M. Feldberg (red.) *Moral issues in police work*. New Jersey: Rowan and Allanheld.
- Klockars, C. B., S. K. Ivkovich, W. E. Harver og M. R. Habersfeld** (2000) *Measuring police integrity*. Washington DC: NIJ Publications.

- Kappeler, V. E., R. D. Sluder & G. P. Alpert** (1994) *Forces of Deviance: Understanding the Dark Side of Policing*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.
- Larsson, P.** (2007) 'Organisert kriminalitet, en introduksjon' trykket i PHS pensumhefte, Kriminalkunnskap GU3. Oslo: Politihøgskolen.
- Larsson, P., J. Strype & G. Thomassen** (2006) 'Hvem er politistudentene?', i Thomassen, G. & T. Bjørge (red.) *Kunnskapsutvikling i politiet*. Oslo: Politihøgskolen. PHS Forskning 2006: 3.
- Marx, G. T.** (1988) *Undercover Police Surveillance in America*. Berkley: University of California Press.
- Milgram, S.** (1974) *Obedience to authority: An experimental view*. London: HarperCollins.
- Punch, M.** (1985) *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control*. London: Tavistock.
- Punch, M.** (2000) Police Corruption and its Prevention. *European Journal of Criminal Policy and Research* 8: 301-324.
- Roebuck, J. B. og T. Barker,** (1974) 'A Typology of Police Corruption'. *Social Problems*: 423-437.
- Sherman, L. W.** (1974) *Police corruption: A sociological perspective*. Garden City, NY: Anchor Press.
- Sherman, L. W.** (1978) *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkley: California University Press.
- Skolnick, J.** (1966) *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Wiley.
- Thomassen, G.** (2003) *Korrupsjon i politiet: Former, årsaker og mottiltak*. Oslo: Politihøgskolen (PHS Forskning 2003:2).

# Plural Policing in Europe <sup>1</sup>

*By Robin I. Mawby*

## Introduction

Traditionally, police studies or police science have been concerned with the police, the problems they face, and the ways in which they perform their functions. However, 'policing' is a much broader concept, involving not just the public police but a plethora of different individuals and agencies. A police science that ignores these alternative policing mechanisms provides only a partial view of the discipline. This paper argues, then, that policing and the operation in crime control of individuals and agencies other than the public police are important parts of the discipline.

By the 'police', we mean the public institution (or institutions) known as 'the police', that are, with varying differences, common to all European societies. The organisational form and functions of these police systems vary considerably (1990; *ibid* 1999). In some countries of continental Europe they attained, at least initially, responsibility for a wide range of public services, including health, fire services, urban planning, and other administrative tasks that the increasingly powerful states felt it necessary to control (Chapman 1971; Fairchild 1988; Fosdick 1969). In others, the role of the public police was more tightly prescribed, and other agencies were made responsible for non-mainstream policing tasks. Overall, though, the police are specialist public bodies responsible for a range of tasks, including, but not limited to, social control through the prevention and detection of crime and disorder. In

---

<sup>1</sup> This paper is an updating and reworking of material contained in Jaschke, Bjørgo, del Barrio Romero, Kwanten, Mawby and Pagon (2007), 118-139.

contrast, 'policing' is a process: a term we might apply to the maintenance of order and security, through the prevention and detection of crime and incivilities and through responding appropriately to victims, that might be carried out by and on behalf of a number of bodies. These include the police and other public sector bodies, but also the private sector, comprising profit-making and non-profit making organisations (such as NGOs), and local citizens and community groups acting on their own behalf.

### **The police/policing balance**

Although traditionally policing was provided by a variety of individuals and agencies, the emergence of nation states in the seventeenth and eighteenth centuries incorporated the development of a strong public sector, within which public police systems became increasingly significant. This process was extended in the mid-twentieth century as governments provided more extensive welfare systems. However, while in the UK and – later - Eastern Bloc countries welfare services came to be based upon the provision of welfare by the state, in some other European countries like the Netherlands the norm was for the state to delegate its responsibilities for the delivery of services to other agencies, including both the private sector and voluntary bodies (NGOs). Almost without exception though, policing was considered too important a responsibility to subcontract out, and states took on a near monopolistic responsibility for the provision of policing. So David Bayley (1985), in a classic review of cross-national policing, argued that one of the three key features of modern policing was that the police was a public service. That is, there was an assumption that policing was becoming increasingly the business of the state to the exclusion of other providers, and that in extending its influence the public police was also becoming more specialist and more professional.

In 2007 the world of policing looks very different, with a wide range of agents and agencies involved. It has long been recognised that members of the public, especially victims, engage in policing in so far as they report crimes to

the authorities and help identify the perpetrators (Mawby 1979). Moreover, the private sector, voluntary agencies like neighbourhood watch, and other government agents such as probation officers and social workers, engage in policing by electronically monitoring offenders, drug testing and engaging in child protection work. Far from trying to exert a monopoly over policing, the public police in many countries are encouraged to identify their core tasks and leave (or franchise out) other work to outside agencies. Indeed, private security agents now outnumber the public police (Bayley and Shearing 2001; Button 2002; Johnston 1999; Jones and Newburn 2002; de Waard 1999). The case for extending police science to incorporate the multitude of agencies and agents involved in policing is irresistible.

The changing nature of policing in postmodern societies was acknowledged by Bayley and Shearing (2001) in a formative article sponsored by the U.S. Department of Justice that described the ‘new structure of policing’. Arguing that the era of government monopolising of policing is now over, they described policing as ‘multilateralized’:

‘Policing is being transformed and restructured in the modern world. This involves much more than reforming the institution regarded as the police, although that is occurring as well. The key to the transformation is that policing, meaning the activity of making societies safe, is no longer carried out exclusively by governments. Indeed, it is an open question as to whether governments are even the primary providers. Gradually, almost imperceptibly, policing has been “multilateralized»: A host of nongovernmental groups have assumed responsibility for their own protection; and a host of nongovernmental agencies have undertaken to provide security services. Policing has entered a new era characterized by a transformation in the governance of security’ (ibid, 1).

Bayley and Shearing (2001) distinguished between those engaged in policing (termed ‘providers’) and those who commissioned that policing (termed ‘auspices’). The former included, in addition to the public sector, commercial organisations, nongovernmental bodies and individuals. The latter included, in addition to local and national governments, economic interests, residential

communities, cultural communities and individuals. However, as Jones and Newburn (2002) have pointed out, Bayley and Shearing tended to focus on North America and to assume that similar processes were occurring elsewhere. But European policing has evolved slightly differently. The following section, therefore, builds on Bayley and Shearing's (2001) model and describes, in a slightly different way, those who commission and provide policing. The next three sections then spell out the provider mix and discuss some common examples of plural policing in practice throughout Europe. The penultimate section then focuses in more detail on plural policing in Britain.

### **A mixed economy of policing**

Prior to the creation of public police, policing was commonly the responsibility of the consumer. Those who felt the need for security either arranged it for or among themselves or paid others to carry out policing on their behalf.

Although local communities and private sector organizations continued to commission policing services, the gradual development of public policing in the UK and USA in the nineteenth century, and earlier in many parts of Europe, meant that such organised alternatives were dwarfed by the new public police. However, private agencies continued to exist alongside expanding public services, as both the commissioners and providers of services.

Moreover, while national, centralised public police were the norm in some countries, in most of Europe a variety of structures existed for the delivery of policing by police organizations. Clearly plural policing was never entirely replaced by a national state monopoly, much less a public sector monopoly. However, a number of authors have argued that since the 1990s, corresponding to Thatcherite concern to 'roll back' the influence of the state and restrict public sector growth, plural policing has expanded significantly.

The extent to which policing, along with other public services, has become increasingly multilateralized is illustrated in terms of changes to who commissions and who provides services. The state is still fundamental in commissio-

ning policing services. However, the importance of alternative commissioners, especially within the private sector, has increased. Similarly, while governments are still responsible for the provision of policing services, these are increasingly provided, not by the public police, but by police ancillaries, other specialist agencies, and public sector agencies for whom policing is a secondary function. In many cases, multi-agency partnerships have been encouraged by central governments and provide a forum for the public police to work with other public and private sector agencies. Some such agencies are NGOs which traditionally have a policing remit, but partnership working has drawn other voluntary sector organizations into the policing arena. Most notably though, there has been a pronounced increase in private policing, such that it has outgrown the public police (Jones and Newburn 2006a). At the same time, governments have encouraged the police to further involve the public as providers of policing in a volunteer capacity.

Figure 1 provides a matrix to reflect the relationship between those who commission and those who provide policing in 2007.

|                      |  | <b>Commissioners</b>               |                                  |                                     |
|----------------------|--|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
|                      |  | <i>Community</i>                   | <i>Private sector</i>            | <i>Public sector</i>                |
| <i>Public sector</i> |  |                                    |                                  |                                     |
| (i)                  | 'Professional' police in specialist police organisations |                                    | Security outside football stadia | Conventional policework             |
| (ii)                 | 'Civilians' in specialist police organisations           |                                    |                                  | Police support staff                |
| (iii)                | Employees in other public sector organisations           |                                    |                                  | Local government 'guards'           |
| <b>Providers</b>     |  |                                    |                                  |                                     |
|                      | <i>Private sector</i>                                    | Purchase of private sector patrols | Security inside football stadia  | Franchised out routine guard duties |
|                      | NGOs   |                                    |                                  | Delegated powers to Specialist NGOs |
|                      | <i>General public</i>                                    | Community 'watch type' groups      |                                  | Police volunteers                   |

FIGURE 1 RELATIONSHIP BETWEEN COMMISSIONERS AND PROVIDERS OF POLICING IN EUROPE

There are, in theory, nine possible commissioner/public sector provider combinations and nine other commissioner/other provider combinations. However, in eight cases the boxes have been left blank. It seems unlikely that examples exist where local communities commission public police agencies, or where the public provide policing for the private sector. Equally, NGOs are more likely to provide policing services for the state than for the private sector or local communities. Moreover, while the private sector often commissions police officers to fulfill policing roles, it seems less likely that alternative police agency or other public sector employees are similarly 'bought in' by the private sector. The next three sections, therefore, focus on the remaining ten boxes in Figure 1. Firstly, the role of the private sector as providers of policing is considered; then the role of public is addressed; thirdly, the role of the public sector is considered in terms of services it provides through a variety of different institutions. In each case, although reference is made to a range of countries, the focus is on Europe and especially the EU. The penultimate section then evaluates in more detail some of the options that currently exist in Britain.

## **The private sector as providers of policing**

Private sector organisations frequently operate independently in commissioning policing services, but they may also combine with other businesses, where, for example, common interests and location convenience apply. In either case, businesses commonly turn to the private sector for additional security. In some cases, private security is provided 'in-house', in others by external specialists, although in some cases here private security may be only a part of a larger mandate.<sup>2</sup> In the Netherlands in-house security personnel declined by 35% between 1981 and 1997, at a time when the numbers working for security firms rose by 340% (de Waard 1999). Moreover, as Jones and Newburn (2002) note, there has been a similar decline in employees exerting secondary social control: caretakers, guards, bus conductors etc., a range of occupations acknowledged as influential in

---

<sup>2</sup> For example, where firms also run private prisons.



crime prevention (Mayhew et al 1979), albeit these are more common in many parts of Europe and North America than in Britain (van Kesteren, Mayhew and Nieuwbeerta 2001; Mayhew and van Dijk 1997, 52; Zvekcic 1998, 86). In France, in-house security still appears the most likely option (Ocqueteau 2006).

The difficulties of classifying and counting those working in private security is commonly acknowledged (Jones and Newburn 1995; *ibid* 2006). De Waard (1999), for example, distinguishes between security firms, in-house security, alarm monitoring stations, and high security transport, but excludes private detective agencies (Gill and Hart 1997) and probably those employed in specialist fields, such as club 'door staff' (bouncers) (Hobbs et al 2003) and corporate investigation (Williams 2005). Nevertheless, both de Waard (1999) and Jones and Newburn (1995; 2006) demonstrate a dramatic increase in both the number of private police and the private/public police ratios in many European countries, albeit not on the same scale as in North America.

De Waard (1999) noted that in 1996 there were on average 160 private police personnel per 100,000 population of the EU, far less than the 375 public police personnel.<sup>3</sup> However, within the EU there was considerable variation, from Britain and Germany (with 275 and 217 private police per 100,000 population respectively), to Italy (76), Austria (75), Finland (69)<sup>4</sup> and Greece (19). Similarly, while throughout the EU there were 43 private security personnel per 100 public police, this varied from 86 in Britain and 82 in Denmark to 21 in Austria and 5 in Greece. Nevertheless, despite the fact that private police were virtually unknown in Greece before the 1970s, Papanicolaou (2006) describes a dramatic increase since 2000, with 58 private security personnel per 100 public police by 2003! Although private security has become more significant in France (Moreau 1991; Ocqueteau 1998), according to de Waard (1999) in 1996 it fell well below the EU average, with 121 personnel in the private security industry per 100,000 inhabitants, 31 for every 100 public police. More recently, though, Ocqueteau (2006) notes a 45% increase in the twenty years since 1982.

---

<sup>3</sup> This latter figure includes civilian staff

<sup>4</sup> A rather more significant expansion in private policing in Norway is described by Thomassen and Bjørge (2006)

Elsewhere private security is particularly common in South Africa, the USA and Australia. Variations are stark within former Eastern Bloc countries, with private security appearing to have established a foothold in Russia and Bulgaria, but uncommon in Poland and the Czech Republic (de Waard 1999). However, these figures are problematic, and with regards to Poland, for example, a raft of internal and external commentators (Jasinski 1995; Los 2002; Los and Zybertowicz 2000; Siemaszko 2000) claim that by the end of the millennium private police outnumbered the public police by 2.5 to one.

In such countries, this growth is particularly problematic where private security is managed and staffed by former security personnel from the communist era, leading to allegations of corruption and manipulation, a case made for both Poland (Jasinski 1995; Los 2002; Los and Zybertowicz 2000; Siemaszko 2000) and Russia (Favarel-Garrigues and le Huerou 2004). In these circumstances, regulation and control of the industry is crucial, but de Waard (1999) noted considerable cross-national differences. At the time of his research, regulation was most advanced in Belgium and the Netherlands, but absent from the Irish Republic and most of the UK.<sup>5</sup> Restrictions, for example on powers of arrest and firearms, also varied. Since de Waard's paper, however, the situation has changed. It has been introduced, for example, in Bosnia and Herzegovina (Muratbegovic 2004) and – to a lesser extent – Slovenia, although in this country a large number of firms appear to have avoided regulation (Zalar 1998).

While most services provided by the private sector are commissioned by the sector itself, this is not necessarily the case. Both public police organizations and other public sector bodies have increasingly turned to the private sector to provide routine guarding and patrol duties. For example, in Poland local government bodies have supplemented regular police patrols by commissioning private security patrols, especially in town/city centres (Kossowska 2000). In France, Ocqueteau (2006) also notes that in 2001 over 17% of the private sector was employed by central and local government, and in both France and Greece (Papanicolaou 2006) the capital's Metro system's policing is subcon-

---

<sup>5</sup> The exception being Northern Ireland.

tracted to the private sector. Security cameras, albeit more common in the UK than elsewhere in Europe, also commonly involve private sector management (Gill and Spriggs 2005; Ratcliffe 2006).

There have also, in recent years, been examples of residents of crime-ridden neighbourhoods commissioning private security, although in Slovenia, Mesko (2004) found lukewarm support among community leaders. A variant on private patrols is the expansion recently in gated communities (Low 2004; Vesselinov, Cazessus and Falk 2007), many of which incorporate security staff. Although traditionally associated with the USA and South Africa, particularly in the context of holiday and age-segregated communities, they appear to have been increasing within the EU, especially in the expanding second home and retirement communities catering for the British in Europe and farther afield. This partly explains their popularity in new housing developments in Budapest, although Waszkiewicz (2007) has recently argued that in Warsaw a recent expansion of gated communities has been fueled by locals' concerns about crime and political threats.

### **The provision of policing by individuals and local community groups**

Nevertheless, local communities still seem more likely to rely on self-help than turn to the private sector. This may take a number of forms, varying in terms of their extent and permanence. At one extreme are spontaneous or semi-spontaneous groups established in reaction to an ongoing concern. At the other, are groups that adopt some degree of permanence and structure and that, ultimately, operate proactively.

The international crime victims survey (ICVS) suggests that worldwide the most common form of crime prevention is asking neighbours to keep an eye on ones property (Zvekic 1998). While this was particularly common in the 'new world' and Asia, it was also mentioned by many householders in Western Europe. Zvekic (1998) also noted that while such examples of reciprocal informal support were less evident in Societies in Transition, marked variations were evident. Comparing burglary victims in cities in England, Poland and Hungary, Wojcik et

al (1997) found that cooperative efforts aimed at protecting ones own and ones neighbours' property were most common in England and least so in Hungary, although neighbourhood watch was more common in Hungary than in Poland.

Alternatively, local communities may engage in vigilante action (Johnson 1996). Vigilantism comprises some degree of organised action by private citizens, using force or the threat of force to impose control and restore security. Although more a part of the US tradition, it is also evident in Europe. It is not necessarily undesirable: the Guardian Angels movement in the US (Ostrowe and DiBiase 1983; Pennell, Curtis and Henderson 1986) is a case of benign vigilantism.<sup>6</sup> On the other hand, examples of paramilitary punishment beatings in Northern Ireland (McEvoy and Mika 2001; Mullin 1999), campaigns in England to expel child-sex offenders from local neighbourhoods, and ethnically and religion targeted actions throughout Europe, indicate the illegal and pathological extreme.

At the other extreme, local people may be recruited by the public police on an unpaid voluntary basis to provide policing services. Neighbourhood watch or similar block watch initiatives, is a case in point. These are local groups of private citizens acting as the 'eyes and ears' of the police, that are largely initiated and overseen by the police but maintain a degree of independence and autonomy.

Neighbourhood watch schemes were imported to the UK from the United States in the 1980s. However, neighbourhood watch appears to be a feature of Anglo-American society that has not translated particularly well to continental Europe, although there are indications of similar developments in some former Eastern Bloc societies (Povolitskiy 2002; Wojcik et al 1997; Zvekcic 1998). For example, Kossowska (2000) noted a gradual growth in the late 1990s in Poland. However, Mesko (2004) found that police and community leaders ranked citizen patrols as the least likely of 27 crime reduction initiatives proposed in Slovenia, and suggested that there was little recognition that the public had a responsi-

---

<sup>6</sup> Although one that has not gained unconditional police approval in the US (Ostrow and DiBiase 1983). In England, similarly, the government was sufficiently concerned at the prospect of a chapter being established in London to instigate a new recruitment drive for the Special Constabulary.

lity for crime prevention. Interestingly, it appears to have expanded rapidly in Spain in recent years, influenced by British second home owners and retirees. Neighbourhood watch has also recently established a foothold in the Netherlands, where it appears to have become common within the Moroccan community (van Steden and Huberts 2006). Another distinctive example can be found in some Scandinavian countries, where organised groups of volunteers, known as Night Ravens, patrol the streets after dark at weekends to help prevent crime, violence, and alcohol/substance abuse among youths (Thomassen and Bjørgo 2006).

A more formal alternative are volunteer police officers, who are recruited, trained and deployed by the public police and operate on a part-time basis.

It is tempting to see volunteer police as a feature of decentralized, civilian forces, rather than the more centralized, militaristic police traditions of some European countries such as France, Spain and Italy (Mawby 1990). However, in England police volunteers, known as Special Constables, were introduced prior to the establishment of a public police as a public order force, and similar arrangements were later introduced to parts of the British Empire, including Hong Kong and Ireland (Gill and Mawby 1990a). It is arguable that this minimized the need for a specialist riot police. In countries like France, in contrast, public protest was seen as more appropriately dealt with by specialist militarized police units in the *gendarmerie mobile* and latterly CRS (Stead 1983).

Elsewhere in Europe perhaps the most notable involvement of the 'public' as police volunteers was in the Soviet Union and Warsaw Pact countries, including Poland, Czechoslovakia and Hungary, where loyal party members were encouraged to join the *druzhiny* (Favarel-Garrigues and le Huerou 2004; Fogel 1994; Mawby 1990; Shelley 1997). Poland, for example, had a National Police Reserve, comprising uniformed but unarmed party activists. However, despite attempts to reconstitute such forms in the 1990s, success has been limited, not least because of their close association with the party and former 'repressive police'. Elsewhere, as in Norway, Police Reserves may comprise those opting for policework as an alternative to national service (Thomassen and Bjørgo 2006).

## The state as provider of an expanding policing mix

While the state is commonly associated with the provision of policing for the community, broad interpretations of the public good mean that traditionally, the state has provided a considerable amount of policing for the private sector. However, unlike in the US, it has not been widely acceptable in Europe for businesses to hire off-duty public police officers. Similarly, private sector 'sponsorship' of public police, as in Poland in the early 1990s, can raise the spectre of corruption and partiality (Borger 1994).

In recent years, developments in mass private property have restricted public police access, while financial constraints have led to the withdrawal of some free services, leaving businesses to either take responsibility for policing provision or pay the public police to provide services for which it formerly did not charge. In some cases businesses may choose to pay for police services from either the public police or the private sector. In others, there is a mix. For example, in policing the night-time economy, the public police might accept responsibility for maintaining order in public areas but require clubs to provide security within their premises (Hobbs et al 2003). Similarly, in the Netherlands, public police order maintenance duties around football stadium is provided free, but clubs also contract or employ private security within stadium (van Steden and Huberts 2006).

Nevertheless, most policing services provided by the public sector are commissioned by government bodies. However, they are not necessarily provided by conventional police officers in the sense that the term is commonly understood by the public.

Despite the fact that the police systems of some Continental European countries are highly centralised, few countries have only one national police force. In countries such as Spain and France, local municipal police exist alongside national, more professional and more prestigious forces. This tendency towards local police to supplement and complement the national police was, for example, a feature of the Mitterrand presidency in France, when ideological concerns to decentralize found compatibility with local government willingness to commit local taxes to

combat a perceived rise in crime (Journes 1993; Kania 1989). Similarly, in Spain local police, managed by local government, provide basic policing services in a number of towns. In response to the public order threat posed by foreign tourists, a recent initiative has seen the introduction of tourist police units.<sup>7</sup>

A rather different development that has become increasingly common in a number of countries, including, within Europe, the Irish Republic, Belgium, France, Germany, the Netherlands, Denmark, Sweden and Slovenia (Stockdale 2002), involves wardens employed by nonpolice state agencies to provide a policing function. Perhaps most notably, the concept of paid specialist nonpolice patrols on public transport and in commercial areas was established in the Netherlands in the 1980s (Hauber et al 1996; van Steden and Huberts 2006). In each case staff were uniformed, came under the control of the police, and had limited powers of arrest. Both initiatives were government-funded, with the expectation that unemployed people would use the training and job experience as a step towards employment in the private security industry. These transport police and city guards deal with minor crimes, such as fare dodging, vandalism and other examples of anti-social behaviour.

## **Examples from the British Isles**

In the light of the discussion so far, this section focuses on examples of the expansion (or decline) of alternative plural policing options in the British Isles. It begins with a discussion of private sector providers, then focuses on two community alternatives, neighbourhood watch and the Special Constabulary, and concludes with a review of Community Support Officers and neighbourhood wardens as examples of recent public police alternatives.

### ***Private policing***

Prior to the creation of public police, policing was commonly the responsibility of the consumer. Those who felt the need for security either arranged it for or

---

<sup>7</sup> [www.guardian.co.uk/travel/2003/sep/07/travelnews.observerescapesection](http://www.guardian.co.uk/travel/2003/sep/07/travelnews.observerescapesection)

among themselves or paid others to carry out policing on their behalf. A classic example is that of the Thames River Police, initially formed and financed by the West India Merchants in London's docklands. It was also common for local communities to band together to pay for private patrols within their neighbourhood. *Associations for the Procecuton of Felons*, for example, flourished in England and Wales between the 1740s and 1850s, in some cases organizing their own patrols, in other cases hiring in outside 'specialists' (Shubert 1981).

Although local communities and private sector organizations continued to commission policing services, the gradual development of public policing in the UK in the nineteenth century meant that such organised alternatives were dwarfed by the new public police. However, as in the welfare sector (Titmuss 1976), private agencies continued to exist alongside expanding public services, as both the commissioners and providers of services.

Nevertheless, a number of authors have argued that since the 1990s, private policing has expanded significantly, and that the UK has followed the US where private police significantly outnumber their public sector counterparts (Bayley and Shearing 2001; Jones and Newburn 1995; *ibid* 2002; *ibid* 2006b). In this respect the UK heads the EU league table. As already noted, De Waard (1999) identified 86 private security personnel per 100 public police and 275 per 100,000 population respectively in 1996, in each case the highest in Europe. More recently, Jones and Newburn (2006b) argue that while the private security sector expanded earlier than in much of Europe, by the new millennium its personnel outnumbered sworn staff in the public police. Following Button (2002), they distinguished between security officers, by far the largest group, door supervisors, investigators and stewards. British Security Industry Association figures, widely accepted as covering more of the larger (rather than smaller) companies in the industry, also illustrate the market size and employment base of the UK security industry (Jones and Newburn 2006b, 40-42).

Such services might be provided in-house or through a specialist company. In the UK, contract security has been growing at a faster rate than in-house security in recent years (Button and George 1994), and the industry is dominated



by a small group of large companies (Jones and Newburn (2006b)). However, national regulation and licensing was introduced through the 2001 *Private Security Act* (Button 2002; Jones and Newburn 2006b) but does not apply to in-house security, raising the possibility that some businesses may revert to this (Crawford et al 2005).

In addressing explanations for this restructuring of policing, Bayley and Shearing (1996) suggested six factors: Shortcomings of the public police; increases in crime; the nature of economic systems; the character of government; and changes in social structure, ideas and culture. Building on these, five issues appear to be of particular relevance in the British context.

First, is public concern that crime and disorder are increasing and that governments have failed in their responsibilities. Here, decline in public confidence in the police, alongside other aspects of the criminal justice system, may lead to a search for alternatives. This lies behind private sector decisions to commission private security providers, where businesses have tended to feel that they receive a poorer service from the police than do the general public (Redshaw and Mawby 1996). However, while some residential communities may be willing to hire outside security, as Noakes (2000) found in a small study in Cardiff, it is unlikely to have a major impact here, especially where the public remain sceptical of the private sector. Thus in Plymouth, Dale and Mawby (1994) found that residents of four areas of the city preferred public police or Special Constables to the private sector, while data from the 2004 Cornwall Crime Survey (CCS) also suggests that private provision is the option least favoured by the public.

In this predominantly rural county, residents were given a list of 23 alternative measures and asked what could be done, locally, to reduce car crime, burglary, violence, and disorder. Six of these involved police and policing:

- More police on foot
- More police in cars
- Council operated community patrols

- More use of community wardens
- More neighbourhood watch schemes
- More private security

A scale was constructed based on combined responses to the four crime and disorder problems cited. That is, an individual who felt that ‘more police on foot’ would help reduce car crime, burglary, violence and disorder would score 4. The mean scores demonstrated quite clearly the relative popularity of foot patrols and extent of reservation about private security (Table 1). These findings offer no support, then, for the suggestion that the private sector is a preferred option.

*TABLE 1 MEAN SCORES FOR EACH OF THE SIX POLICING OPTIONS*

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| More police on foot                | 2.71 |
| More police in cars                | 1.66 |
| More use of community wardens      | 1.62 |
| Council operated community patrols | 1.52 |
| More neighbourhood watch schemes   | 1.47 |
| More private security              | 0.86 |

Second, though, lack of confidence in the public police might be magnified by government attempts to curtail public expenditure. Expenditure on the public police is considerable, and although the balance varies between EU countries it generally accounts for more than half of all expenditure on the criminal justice system (Witte and Witt 2001). Therefore cutting spending on the police by franchising out services to the (cheaper) private sector, is viewed as an attractive option, by governments, if not by the public.

Attempts to commodify policing are not, however, determined solely on economic grounds. They also have a political base. Thatcherite ideology, with its emphasis on downscaling public services and opening up the public sector to private competition, had a significant impact in the UK and elsewhere. Thus a greater

role for the private sector in health, education and housing predated changes in the criminal justice system, where moves to enhance the private sector in policing stand alongside similar initiatives in prison privatisation (Matthews 1989).

Another consequence of financial constraints is a diminution of functionaries described by Jones and Newburn (2002) as engaging in secondary social control: park-keeper, bus conductors, caretakers, railway guards etc. Their presence provided a very real deterrence and they offered an often implicit policing function (Mayhew et al 1979). To a certain extent, then, many of the routine forms of new plural policing might represent not an *extension* of policing but the *replacement* of one form of policing with another.<sup>8</sup>

Finally, the expansion of mass private property is seen as a crucial determinant of a growth in private policing (Shearing and Stenning 1981). Private landholdings that are accessible to the public are a key feature of modern life. Shopping centres and malls within and out of city centres, out of town industrial and trading parks, and leisure parks catering for mass tourism are key examples of private space that requires policing within, rather than merely perimeter policing:

*«When private entrepreneurs expand facilities to which the public has access... the responsibility of owners to provide security grows, especially in an area of legal liability». (Bayley and Shearing 2001: 23).*

In summary, then, it seems that an expansion in private security may be fuelled by private sector (but not public) dissatisfaction with public police, governments' ideological and fiscal priorities, a reduction in nonspecialist functionaries and an expansion in mass private property.

### ***Citizens as volunteers: neighbourhood watch and the Special Constabulary***

Supported by the police, with area coordinators often paid and based in police stations, neighbourhood watch schemes are coordinated by members of the

---

<sup>8</sup> Equally, the introduction of patrols on public transport in the Netherlands reflected a need to replace the policing role once provided by conductors.

public in a voluntary capacity. However, unlike in the US, where block watch and similar initiatives often operate proactively, for example, by patrolling residential neighbourhoods, in Britain schemes have resisted government attempts to involve them in patrols, and limit themselves to providing crime prevention advice and acting as alert citizens, reporting suspicious incidents to the police:

«Neighbourhood Watch works by developing close liaison between households in a neighbourhood and the local police. It aims to help people protect themselves and their properties and to reduce the fear of crime by means of improved home security, greater vigilance, accurate reporting of suspicious incidents to the police and by fostering a community spirit.»<sup>9</sup>

Despite limited evidence that they have any impact on crime rates (Bennett 1990; Laycock and Tilley 1995) or fear of crime (Sims 2001),<sup>10</sup> neighbourhood watch is enthusiastically endorsed by the public. By 2000, 27% of households in England and Wales described themselves as members of schemes and there were an estimated 155,000 schemes (Sims 2001).

Nevertheless, from the start neighbourhood watch in the UK has suffered from two additional problems. First, it has developed more readily in middle class, low crime rate, more affluent areas; conversely, inner city areas, public housing estates and high rise developments - areas where crime and anti-social behaviour are most common and need consequently greatest - have found it most difficult to start and sustain neighbourhood watch initiatives (Laycock and Tilley 1995; Sims 2001; Wojcik et al 1997). Correspondingly, participants (Sims 2001) tend to be atypical of the general population. Secondly, the implementation of neighbourhood watch is patchy. This means that what precisely is entailed varies from one scheme to another, confounding evaluation studies, and that schemes may differ from one year to the next, for example by wilting as the initial enthusiasm dies away. Sustaining the momentum is thus difficult, both in low crime areas where schemes see little action and in high rate areas where intra-area conflicts may pressurise members to opt out. Thus there is little evidence of

---

<sup>9</sup> See the neighbourhood watch official website at [www.crimereduction.gov.uk/neighbourhoodwatch/nwatch09.htm](http://www.crimereduction.gov.uk/neighbourhoodwatch/nwatch09.htm)

<sup>10</sup> In the US, evaluation is scarcely more optimistic (Rosenbaum 1988).

any sustained growth in neighbourhood watch participation, and questions on involvement have been quietly dropped from recent British Crime Surveys.

Moreover, there is a marked disparity between approval and commitment. In the 2004 CCS, for example, no less than 89.6% of local people considered neighbourhood watch a good idea. However, only 29.1% said there was a neighbourhood watch scheme active in their area, only 22.2% said they were a member of a scheme,<sup>11</sup> and a mere 2.1% said they had been involved in coordinating a scheme within the preceding year.

The lack of expansion in neighbourhood watch implies that while the public may support active citizenship in principle, in practice they demonstrate less enthusiasm. In middle class, low crime areas any initial enthusiasm seems to evaporate if there is little 'action'; in high crime areas community conflicts may deter residents from volunteering. Additionally, government commitment to expanding active citizenship on a number of fronts means that members of the public who do wish to volunteer to work with the criminal justice system are faced with a growing number of agencies seeking their time.

In Britain, one such alternative is the Special Constabulary. As already noted, this was introduced prior to the establishment of a public police. In the late eighteenth and early nineteenth century the Special Constabulary was used as a back-up to the military in periods of labour unrest (Leon 1987; Mather 1959; Seth 1961). As such it was predominantly manned by politically safe, upper and middle class men. It continued after the establishment of the regular police, as a reserve deployed in times of public disorder: In the early twentieth century these included the police strikes of 1919 and the General Strike of 1926. In the immediate postwar period, the mandate of the Special Constabulary in England and Wales and Scotland was radically altered: women were recruited for the first time and the Special Constabulary came to be seen – and used – as a form of community policing, a bridge between the regular police and public. Today it is part of the public police comprised of trained volunteers who commit at least four hours each week to police duties.

---

<sup>11</sup> In fact these figures are both well below the national average (Sims 2001).

However, while the postwar target was to recruit at least one special for every two regular officers, the special/regular ratio never reached this. The numbers of specials steadily decreased from the early 1920's where they peaked at around 128,000 officers. Despite initiatives aimed at boosting recruitment (Gill and Mawby 1990a; Mirrlees-Black and Byron 1994), including attempts to rebrand them (Southgate, Bucke, and Byron 1995), this downward spiral continued until 2005, since when there has been an annual rise. Nevertheless, in March 2007 there were only 14,021 Special Constables in England and Wales, compared with 142,374 (fte) regular officers (Bullock and Gunning 2007). Interestingly, though, specials are more representative of the general population than are regular officers, with 33% female and 8% from ethnic minorities (compared with 23% and 4% respectively among regular officers). On the other hand, rural forces continue to recruit proportionally more specials than do metropolitan forces (Bullock and Gunning 2007; Gill and Mawby 1990a).

While in Scotland the Special Constabulary is similar to in England and Wales (Donnelly and Scott 2005), and in Northern Ireland it was established as a Protestant body with a public order mandate (Hamilton and Moore 1995; Hezlet 1972; Mulcahy 2005), the Channel Island of Jersey provides an interesting alternative, known as the Honorary Police. This parish-based system preceded the establishment of a public police force in the late nineteenth century but, unlike on mainland Britain, maintained its independence following the introduction and extension of the public police, in some respects holding more power than the latter, being closely integrated into the parish political structure (Gill and Mawby 1990a). Recent changes have curtailed both the autonomy and power of the Honorary Police (Rutherford 2002; States of Jersey 1996), but although the Honorary Police retains a significant local presence it too has faced recruitment difficulties (Mawby and Gill 1990a).

Given the apparent proliferation of plural policing, it is pertinent to consider why a decline in numbers in the Special Constabulary in Britain has occurred. At least four explanations can be put forward. First, it is generally accepted that the changing nature of the Special Constabulary has less appeal

to potential recruits: greater expectations placed on volunteers to carry out regular duties means that many who were registered but inactive specials have been 'retired' and others who might have volunteered have been deterred; at the same time, an emphasis upon 'community policing' roles has less appeal to those who were attracted by the possibility of action and excitement (Gill and Mawby 1990a). Second, as with neighbourhood watch, successive governments' attempts to promote 'active citizenship' mean that new opportunities for volunteering (both within and outside the criminal justice system) have competed with the Special Constabulary: in the former case, these include probation, victim assistance and court victim/witness programmes, drug programmes and mediation schemes. While many may be drawn towards a specific organization (Gill and Mawby 1990b), other potential volunteers may consequently opt for alternative forms of voluntary work. Third, and similarly, the very expansion of plural policing may lead some who might have become police volunteers to become paid ancillaries, such as PCSOs, or neighbourhood wardens. This is particularly likely where, as Gill and Mawby (1990a) found, a significant number of Specials volunteered having failed to be accepted as regular officers. Finally, the disparaging way in which volunteers are treated by regular officers (Gill and Mawby 1990a; Mirrlees-Black and Byron 1994) may discourage some potential recruits and cause others to leave.

## **Public policing alternatives:**

### **Community Support Officers and Neighbourhood Wardens**

In England and Wales, a Home Office (1995) and parallel independent inquiry (Cassels 1994) considered the feasibility of franchising out various non-core police tasks to other agencies (Mawby 2000). While in the short term, this led to greater involvement of the private sector in policing and an enhanced opportunity for the police to charge the private sector, the more radical proposal of Cassels (1994) for a move to two tier public police bore fruit in the introduction of Police Community Support Officers (PCSOs) following the *Police Reform Act 2002*.

PCSOs are uniformed civilians employed by police authorities to deal with lower level crime and anti-social behaviour, engaging with local communities, and offering effective crime prevention advice. They spend a considerably greater proportion of their time on patrol than do regular officers (Cooper et al 2006; Crawford et al 2005). They do not have the power of arrest, but in some police authorities may be designated with the power to detain suspects until a regular officer arrives (Singer 2004). In March 2007 there were 13,497 PCSOs in England and Wales, or one per 10.5 police officers (Bullock and Gunning 2007). This represents a rise from 6,660 in 2005 (Clegg and Kirwan 2006), with numbers set to rise to 16,000 by the end of the year (Bullock and Gunning 2007). However, this aggregate figure hides considerable variation between areas: in March 2007, 3,694 – 27% of the total - were employed by the London Metropolitan Police, with numbers also relatively high in other metropolitan forces, especially Greater Manchester (763), West Yorkshire (690) and West Midlands (644). This pattern is markedly different from that for the Special Constabulary. However, PCSOs also tend to be more representative of the public than are the conventional police, including more women (43%) and members of ethnic minorities (7%) (Bibi, Clegg and Pinto 2005; Bullock and Gunning 2007; Clegg and Kirwan 2006; Cooper et al 2006).

An alternative development has been the introduction of policing agents employed by public sector services at the local level. These included patrol services provided by some local authorities in the 1980s and 1990s, largely at their own initiative, to patrol shopping centers, parks etc. (Crawford 2003; Jones and Newburn 2006b). The employment of such ‘wardens’, employed within the public sector but outside the police authority structure, was subsequently encouraged through central government funding (Jacobson and Saville 1999; National Strategy for Neighbourhood Renewal 2000). They include neighbourhood wardens, street wardens, and street crime wardens. While the emphasis of each group varies slightly, they all provide a uniformed, semi-official presence and aim to improve the quality of life in depressed neighbourhoods. This involves dealing with crime and anti-social behaviour, although wardens have no special powers of arrest. Rather they provide a local



and accessible presence, a focal point for the gathering of information about local concerns, to which they may respond directly or by referring matters on to other agencies, including the police.

The expansion of warden schemes owed much to the Social Exclusion Unit within the Office of the Deputy Prime Minister. Schemes were initially funded through the Unit, but most have subsequently achieved sustainable funding, for example from local government (Office of the Deputy Prime Minister 2004).

Most commonly, schemes embraced both crime prevention and environmental improvement (National Strategy for Neighbourhood Renewal 2000). Recent evaluations suggest that wardens are effective, particularly in areas where the crime rate is high, anti-social behaviour is rife, and there are poor relationships between local people and the conventional police (Crawford et al 2005). They impact upon fear of crime, crime and anti-social behaviour, quality of life, and the broader quality of local environments (Office of the Deputy Prime Minister 2004) though building social capital (Crawford et al 2005).

Clearly reasons for the expansion of public policing alternatives reflect government commitment to increase a policing presence on the streets at a lower cost than through expansion in regular officers, albeit the latter have also increased under New Labour (Solomon et al 2007). Additionally, though, it reflects both a commitment to broadening the recruitment base of the public police and making the police more accessible to the public. As Table 1 illustrates, this has received public support, but in Cornwall at least these options are viewed less favourably than an increase in the number of regular officers.

## **Summary and discussion**

These explanations for changes to the policing mix are, however, hypotheses that a policing science addressing comparative issues in a European context might test further. Indeed, given the extent of change in recent years, the case for crossnational research is compelling. For example:

- *How do we explain differences in the extent of plural policing in different countries?* While differences between some countries are noted in a few texts, most significantly the recent book edited by Jones and Newburn (2006), these largely refer to private sector developments rather than, for example, public sector and citizen provision. Moreover, discussion tends to be somewhat unsystematic. What is needed is more structured research to address what are, at present, largely untested hypotheses.
- *Why has it increased in some countries/in some forms but not others?* In this context, change is important. Thus contrasting patterns from a decade ago may no longer apply. If not, why not – is this due to, for example, political changes, changes in private place etc?
- *What are its advantages in terms of outcomes and outputs?* Again, crossnational analysis might address the outcomes and outputs of plural policing. In the former case, for example, does it, as British research implies, increase minority group representation in some forms of policing (CSOs) but not others (neighbourhood watch). In the latter case, is the British example of neighbourhood wardens helping reduce disorder and anxiety reproduced in other countries and vis a vis other plural policing forms?
- *What are its disadvantages? Equally, what are its disadvantages?* For example, how far does private policing and vigilantism undermine public interests and justice? In the former case, for example, one might ask how far the priorities of private sector commissioners are compatible with those of the state and the communities it represents, and what might be done to ensure that justice and equity become part of the equation. This is not merely concern about variations in the regulation of the private security sector. It relates to questions at the macro-level about the varying interests of policing commissioners, and at the micro-level about the impact of changes in the mix on the actions and perceptions of key players.

Although policing is still commonly commissioned by the state, the traditional public police are now responsible for only a minority of policing services in

many countries. Much of the remainder is provided by the private sector, other public sector agencies, and other cheaper options within the public police. This has been termed the ‘multilateralization’ of policing. This paper distinguishes between those who commission and those who provide policing, and focuses upon a number of common options within the policing mix.

Despite a recent expansion in comparative analysis within policing studies (Mawby 1999), the amount of comparative research is minimal. In setting the agenda for further analysis of theoretical and policy issues regarding ‘multilateralization’, the importance of comparative analysis within the EU is stressed. Although this chapter has attempted to establish the foundations for such comparisons, it focuses on a limited number of countries and uses largely secondary analysis. The next stage is clearly to extend the discussion by drawing upon further European examples of ‘multilateralization’, before moving on to address these theoretical and policy concerns with more focused primary research.

## References

- Bayley, D.H.** (1985) *Patterns of policing*. New Brunswick, New Jersey: Princetown University Press.
- Bayley, D., and Shearing, C.** (2001) *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*. Washington, DC: US Department of Justice (National Institute of Justice Research Report).
- Bennett, T.** (1990). *Evaluating neighbourhood watch*. Aldershot: Gower.
- Bibi, N., Clegg, M., and Pinto, R.** (2005) *Police service strength*. London: Home Office (Home Office Statistical Bulletin 12/05).
- Borger, J.** (1994) Polish police face sponsorship row. *Guardian*, 15 March.
- Bullock, S. and Gunning, N.** (2007) *Police service strength, England and Wales, 31 March 2007*. London: Home Office (Home Office Statistical Bulletin 13/07) (available at [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb1307.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb1307.pdf)).
- Button, M.** (2002) *Private policing*. Cullompton: Willan Publishing.
- Button, M., and George, B.** (1994) ‘Why some organisations prefer in-house to contract security staff’, pp. 209-223 in Gill, M. (ed.) *Crime at Work*. Leicester: Perpetuity Press.

- Cassels, Sir J.** (1994) *Independent committee of inquiry into the role and responsibilities of the police*. London: Police Foundation.
- Chapman, B.** (1971) *Police state*. London: Macmillan.
- Clegg, M. and Kirwan, S.** (2006) *Police service strength, England and Wales, 31 March 2006*. London: Home Office (Home Office Statistical Bulletin 13/06) (also available at [www.home-office.gov.uk/rds/pdfs06/hosb1306.pdf](http://www.home-office.gov.uk/rds/pdfs06/hosb1306.pdf)).
- Cooper, C., Anscombe, J., Avenell, J., McLean, F., and Morris, J.** (2006) *A national evaluation of Community Support Officers*. London: Home Office (Home Office Research Study no.297) (accessed at [www.homeoffice.gov.uk/rds/horspubs1.html](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/horspubs1.html)).
- Crawford, A.** (2003) 'The pattern of policing in the UK: policing beyond the police', pp. 136-168 in Newburn, T. (ed.) *Handbook of policing*. Cullompton: Willan Publishing.
- Crawford, A., Lister, S., Blackburn, S., and Burnett, J.** (2005) *Plural policing: the mixed economy of visible security patrols*. Bristol: Polity Press.
- Dale, P., and Mawby, R.I.** (1994) 'Backing the bobby', *Police Review*, 2 September, pp. 26-28.
- Donnelly, D., and Scott, K.** (2005) (eds.) *Policing Scotland*. Cullompton: Willan Publishing.
- Fairchild, E.S.** (1988) *German police*. Springfield, Mass: Charles C. Thomas.
- Favara-Garrigues, G., and Huerou, A. le** (2004) 'State and the multilateralization of policing in post-soviet Russia', *Policing and Society*, 14.1, 13-30.
- Fogel D.** (1994) *Policing in Central and Eastern Europe*. Helsinki: HEUNI.
- Fosdick, R.B.** (1969) *European police systems*. Montclair, NJ: Patterson Smith.
- Gill, M. and Hart, J.** (1997) 'Policing as a business: the organisation and structure of private investigations. *Policing and Society*, 7, 117-141.
- Gill, M., and Mawby, R.I.** (1990a) *A Special Constable: a study of the police reserve*. Aldershot: Avebury.
- Gill, M., and Mawby, R.I.** (1990b) *Volunteers in the criminal justice system: a comparative study of probation, police and victim support*. Milton Keynes: Open University Press.
- Gill, M., and Spriggs, A.** (2005) *Assessing the impact of CCTV*. London: Home Office (HO Research Study no.292) (also available at [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf)).
- Hamilton, A., and Moore, L.** (1995) 'Policing a divided society', pp. 187-198 in Dunn, S. (ed.) *Facets of the conflict in Northern Ireland*. (pp. 187-198). New York: St.Martin's Press.
- Hauber, A. et al** (1996) 'Some new forms of functional social control in the Netherlands and their effects', *British Journal of Criminology*, 36.2, 199-219.

- Hezlet, Sir A.** (1972) *The 'B' Specials: a history of the Ulster special constabulary*. London: Stacey.
- Hobbs, D., Hadfield, P., Lister, S., and Winlow, S.** (2003) *Bouncers: violence and governance in the night-time economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Home Office** (1995). *Review of police core and ancillary tasks*. London: HMSO.
- Jacobson, J., and Saville, E.** (1999) *Neighbourhood warden schemes: an overview*. London: Home Office (Policing and Reducing Crime Unit, Crime Reduction Research series no.2).
- Jaschke, H-G., Bjorgo, T., del Barrio Romero, F., Kwanten, C., Mawby, R. and Pagon, M.** (2007) *Perspectives on police science in Europe*. Bramshill: CEPOL (available at [www.cepul.net/KIM/](http://www.cepul.net/KIM/)).
- Jasinski, J.** (1995) 'Crime control in Poland: an overview', pp. 6-10 in Jasinski, J., and Siemaszko, A. (eds.) *Crime Control in Poland*. Warsaw: Oficyna Naukowa.
- Johnston, L.** (1999) 'Private policing: uniformity and diversity', pp. 226-238 in Mawby, R.I. (ed.) *Policing across the world: issues for the twenty-first century*. London: UCL Press.
- Johnson, L.** (1996) 'What is vigilantism?', *British Journal of Criminology*, 36.2, 220-236.
- Jones, T., and Newburn, T.** (2006a) (eds.) *Plural policing: a comparative perspective*. Abingdon: Routledge.
- Jones, T., and Newburn, T.** (2006b) 'The United Kingdom', pp. 34-54 in Jones, T., and Newburn, T. (eds.) *Plural policing: a comparative perspective*. Abingdon: Routledge.
- Jones, T., and Newburn, T.** (2002) 'The transformation of policing?', *British Journal of Criminology*, 42, 129-146.
- Jones, T., and Newburn, T.** (1996) 'The regulation and control of the private security industry', pp. 105-119 in Saulsbury, W. (Ed) *Theories in contemporary policing*. London: Independent Committee of Inquiry into the Role and Responsibilities of the Police.
- Jones, T., and Newburn, T.** (1995) 'How big is the private security sector?', *Policing and Society*, 5, 221-232.
- Journes C.** (1993) 'The structure of the French police system: is the French police a national force?', *International Journal of the Sociology of Law*, 21.3, 281-287.
- Kania, R.R.E.** (1989) 'The French municipal police experiment', *Police Studies*, 12, 125-131.
- Kesteren, J. van, Mayhew, P., and Nieuwebeerta, P.** (2001) *Criminal victimisation in seventeen industrialised countries: key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. ([www.minjust.nl:8080/b\\_organ/wodc/reports/ob187i.htm](http://www.minjust.nl:8080/b_organ/wodc/reports/ob187i.htm)).
- Kossowska, A.** (2000) 'Crime prevention', pp. 156-161 in Siemaszko, A. (ed) *Crime and law enforcement in Poland*. Warsaw: Oficyna Naukowa.

- Laycock, G., and Tilley, N.** (1995) *Policing and neighbourhood watch: strategic issues*. London: Home Office (Crime Prevention and Detection series no.60).
- Leon, C.** (1987) 'The Special Constabulary: a historical view', *Special Edition*, 6.1, 5-8.
- Los, M.** (2002) 'Post-communist fear of crime and the commercialization of security', *Theoretical Criminology*, 6.2, 165-188.
- Los, M., and Zybertowicz, A.** (2000) *Privatising the police state: the case of Poland*. Houndmills: Macmillan.
- Low, S.** (2004) *Behind the gates: life, security and the pursuit of happiness in fortress America*. New York: Routledge.
- Mather, F.C.** (1959) *Public order in the age of the Chartists*. Manchester: Manchester University Press.
- Matthews, R.** (1989) (ed.) *Privatizing criminal justice*. London: Sage.
- Mawby, R.I.** (2000) 'Core policing: the seductive myth', pp. 107-123 in Leishman, F., Loveday, B. and Savage, S.P. (eds) *Core issues in policing (second edition)*. London: Longman.
- Mawby, R.I.** (1999) (ed.) *Policing across the world: issues for the twenty-first century*. London: UCL Press.
- Mawby, R.I.** (1990) *Comparative policing issues: the British and American experience in international perspective*. London: Routledge/Unwin.
- Mawby, R.I.** (1979) *Policing the city*. Farnborough: Saxon House.
- Mawby, R.I., and Walklate, S.** (1994) *Critical victimology*. London: Sage.
- Mayhew, P. and Dijk, J. J. M. van** (1997) *Criminal Victimisation in Eleven Industrialised Countries*. Amstelveen, the Netherlands: WODC.
- Mayhew, P. et al** (1979) *Crime in public view*. London: Home Office (Home Office Research series no.49).
- Mesko, G.** (2004) 'Local safety councils in Slovenia – a story on attempts to make local communities responsible for solving crime and safety problems', paper to *Policing in Central and Eastern Europe:dilemmas of contemporary criminal justice* Conference, Ljubljana, Slovenia.
- McEvoy, K., and Mika, H.** (2001) 'Punishment, policing and praxis: restorative justice and non-violent alternatives to paramilitary punishments in Northern Ireland', *Policing and Society*, 11, 359-382.
- Mirrlees-Black, C., and Byron, C.** (1994) *Special considerations issues for the management and organisation of the volunteer police*. London. Home Office (Research and Planning Unit Paper no.88).

- Moreau, J.** (1991) 'La securite privee: une affaire publique', *Les Cahiers de la Securite Interieure*, 1.3, 149-151.
- Mulcahy, A.** (2005) *Policing Northern Ireland: conflict, legitimacy and reform*. Cullompton: Willan Publishing.
- Mullin, J.** (1999) 'What ceasefire?', *Guardian*, 19 January.
- Muratbegovic, E.** (2004) 'Privatization of the security sector as part of crime prevention strategy in Bosnia and Herzegovina', paper to *Policing in Central and Eastern Europe:dilemmas of contemporary criminal justice* Conference, Ljubljana, Slovenia.
- National Strategy for Neighbourhood Renewal** (2000) *Neighbourhood wardens*. London: Cabinet Office, Social Exclusion Unit (Policy Action Team 6 Report).
- Noakes, L.** (2000) 'Private cops on the block: a review of the role of private security in residential communities', *Policing and Society*, 10, 143-161.
- Ocqueteau, F.** (2006) 'France', pp.55-76 in Jones, T., and Newburn, T. (eds.) *Plural policing: a comparative perspective*. Abingdon: Routledge.
- Ocqueteau, F.** (1998) 'La securite privee en France', *Les Cahiers de la Securite Interieure*, 33.3, 105-127.
- Office of the Deputy Prime Minister** (2004) *Neighbourhood Wardens scheme evaluation*. Wetherby: Neighbourhood Renewal Unit (Research Report 8) (accessed at [www.crimereduction.gov.uk/wardens32.htm](http://www.crimereduction.gov.uk/wardens32.htm)).
- Ostrowe, B.B., and DiBiase, R.** (1983) 'Citizen involvement as a crime deterrent: a study of public attitudes toward an unsanctioned civilian patrol group', *Journal of Police Science and Administration*, 11.2, 185-193.
- Papanicolaou, G.** (2006) 'Greece', pp. 77-97 in Jones, T., and Newburn, T. (eds.) *Plural policing: a comparative perspective*. Abingdon: Routledge.
- Pennell, S., Curtis, C., and Henderson, J.** (1986) *Guardian Angels: an assessment of citizen response to crime*. Washington, D.C.: US Department of Justice (National Institute of Justice).
- Povolotskiy, A.** (2002) 'Implementing community policing initiatives in Ukraine', pp. 153-159 in Pagon, M. (ed.) *Policing in Central and Eastern Europe: deviance, violence and victimization*. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies.
- Ratcliffe, J.** (2006) *Video surveillance of public places*. US Department of Justice, Community Oriented Policing Response Guides series, no.4 (available at [www.cops.usdoj.gov](http://www.cops.usdoj.gov)).
- Redshaw, J., and Mawby, R.I.** (1996) 'Commercial burglary: victims' views of the crime and the police response', *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, 1.3, 185-193.

- Rosenbaum, D.** (1988). 'A critical eye on Neighborhood Watch: does it reduce crime and fear?', pp. 126-145 in Hope, T., and Shaw, M. (eds.) *Communities and crime reduction*. London: HMSO.
- Rutherford, A.** (2002) *Review of criminal justice policy in Jersey*. Jersey: St.Helier (Home Affairs Committee) ([homeaffairs.gov.je/uploads/1227-4070.pdf](http://homeaffairs.gov.je/uploads/1227-4070.pdf)).
- Seth, R.** (1961) *The Specials*. London: Victor Gollancz.
- Shelley L.** (1997) *Policing Soviet society.- the evolution of state control*. London: Routledge.
- Shubert, A.** (1981) 'Private initiative in law enforcement: associations for the prosecution of felons, 1744-1856', pp 25-41 in Bailey, V. (ed) *Policing and punishment in nineteenth century Britain*. London: Croom Helm.
- Siemaszko, A.** (2000) 'Crime and criminal policy in Poland: a look back and into the future', pp.15-25 in Siemaszko, A. (ed.) *Crime and law enforcement in Poland*. Warsaw: Oficyna Naukowa.
- Sims, L.** (2001) *Neighbourhood watch: findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Findings, no.150.
- Singer, L.** (2004) **Community Support Officer** (Detention Power) Pilot: *Evaluation Results* (accessed at [www.crimereduction.gov.uk/policing04.htm](http://www.crimereduction.gov.uk/policing04.htm)).
- Solomon, E., Eades, C., Garside, R. and Rutherford, M.** (2007) *Ten years of criminal justice under Labour: an independent audit*. London: Centre for Criminal Justice Studies.
- Southgate, P., Bucke, T. and Byron, C.** (1995) 'Parish Special Constables', Policing 11.3, 185-193. States of Jersey (1996) *Report of the Independent Review Body on Police Services in Jersey* (Clothier Report). St. Helier, Jersey: States of Jersey.
- Stead, P.J.** (1983) *The Police of France*. London: Macmillan.
- Steden, R. van and Huberts, L.** (2006) 'The Netherlands', pp. 12-33 in Jones, T., and Newburn, T. (eds.) *Plural policing: a comparative perspective*. Abingdon: Routledge.
- Stockdale, J.E.** (2002) *Wardens – international research. Paper to Neighbourhood Renewal Unit conference on Wardens and liveability – the international experience*, BAFTA, London, May.
- Titmuss, R.M.** (1976) *Essays on 'The welfare state'*. London: Allen and Unwin.
- Thomassen, G., and Bjorgo, T.** (2006) 'A letter from Norway: contemporary trends in Norwegian policing', *Crime prevention and community safety: an international journal*, 8.4, 61-64.
- Vesselinov, E., Cazessus, M. and Falk, W.** (2007) 'Gated communities and spatial inequality', *Journal of Urban Affairs* 29.2, 109-127.



- Waard, J. de** (1999) 'The private security industry in international perspective', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7, 143-174.
- Waszkiewicz, P.** (2007) 'Gated communities – effect of fear of crime', paper to 7th Annual Conference of the European Society of Criminology, Bologna, September.
- Williams, J.W.** (2005) 'Governability matters: the private policing of economic crime and the challenge of democratic governance', *Policing and Society*, 15.2, 187-211.
- Witte, A.D., and Witt, R.** (2001) 'What we spend and what we get: public and private provision of crime prevention and criminal justice', *Fiscal Studies*, 22.1, 1-40.
- Wojcik, D., Walklate, S., Ostrihanska, Z., Mawby, R. I., and Gorgenyi, I.** (1997). 'Security and crime prevention at home: a comparison of victims' response to burglary in England, Poland and Hungary', *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, 2.1, 38 - 48.
- Zalar, B.** (1998) 'Restrictions on the privatization of policing in Slovenia', pp.411-417 in Pagon, M. (ed) *Policing in Central and Eastern Europe: organizational, managerial and human resource aspects*. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies.
- Zvekic, U.** (1998) *Criminal victimisation in countries in transition*. Rome: UNICRI.



## Om forfatterene

### **Bjørn Barland**

er utdannet dr. Scient. fra Norges idrettshøgskole innenfor forskningsfeltet Doping. Han ble ansatt ved Politihøgskolen i 2005 med et særlig ansvar for Masterutdanningen.

[bjorn.barland@phs.no](mailto:bjorn.barland@phs.no)

### **Åsmund Birkeland**

har Magistergrad i sosiologi, UiO 1993. Utenrikspolitisk forsknings- og utredningsarbeid ved forskningsstiftelsen Europaprogrammet 1994 – 1998. Forskningsstipendiat ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UiO, 1999 – 2004. Høgskolelektor i sosiologi ved Politihøgskolen siden august 2004.

[asmund.birkeland@phs.no](mailto:asmund.birkeland@phs.no)

### **Tore Bjørge**

er professor i politivitenskap ved PHS, og har en bistilling som seniorforsker ved NUPI. Han har faglig ansvar for masterstudiet i politivitenskap, og spesielt for fordypningsmodulen om «Organisert kriminalitet og terrorisme». Han er også leder for «Konsortium for forskning om terrorisme og internasjonal kriminalitet». Tore Bjørge har utgitt 10 bøker, blant annet *Vold, Rasisme og ungdomsgjenger: Forebygging og bekjempelse* (1999), *Root Causes of Terrorism* (2005), og *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement* (kommer i 2008), og er medforfatter av CEPOL-rapporten *Perspectives of Police Science in Europe* (2007). Han har for tiden permisjon fra funksjonen som forskningssjef ved Politihøgskolen.

[tore.bjorgo@phs.no](mailto:tore.bjorgo@phs.no)

### **Marit Egge**

er sosiolog og forsker ved PHS. I sin forskning har hun særlig fokusert på alternative rekasjonsformer overfor unge lovbyggere, deriblant evaluering av ungdomskontrakter og bruk av konfliktråd. [marit.egge@phs.no](mailto:marit.egge@phs.no)

### **Helene Oppen Gundhus**

er førsteamanuensis, har doktorgrad i kriminologi, og er ansatt ved Politihøgskolen i forskningsavdelingen. Hun forsvarte doktorgraden i 2006 på temaet «IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet». Hun forsker blant annet på SLT-modellen og politiets bruk av informasjon under patruljering. Aktuelle forskningstemaer er politi og samfunn, teknologibruk i strafferettssystemet og forebygging.

[helene.oppen.gundhus@phs.no](mailto:helene.oppen.gundhus@phs.no)

### **Maren Eline Kleiven**

er stipendiat og politioverbetjent ved PHS samt kursansvarlig for ferdypningsfaget International Police Cooperation. Hun har en Master i International Police Science fra the University of Portsmouth. Tidligere jobbet hun i 10 år ved ulike operative avdelinger i Oslo politidistrikt. [maren.kleiven@phs.no](mailto:maren.kleiven@phs.no)

### **Johannes Knutsson**

är professor i polisforskning vid Politihøgskolen i Oslo. Förutom att han även är verksam vid den svenska polishögskolan är han dessutom gästprofessor vid Jill Dando Institute of Crime Science, University College London och TRANSCRIME, Università di Trento-Università Cattolica di Milano. [johannes.knutsson@phs.no](mailto:johannes.knutsson@phs.no)

### **Paul Larsson**

er professor, har doktorgrad i kriminologi, og er ansatt ved Politihøgskolen i forskningsavdelingen. Han har tidligere vært seksjonssjef i Politidirektoratet og ansatt ved Institutt for kriminologi i nærmere 15 år. [paul.larsson@phs.no](mailto:paul.larsson@phs.no)

### **Heidi Mork Lomell**

er ansatt ved Institutt for kriminologi og rettsososiologi, Universitetet i Oslo. Hun har nylig utgitt boken *Selektive overblikk. En studie av videoovervåkingspraksis*

(Universitetsforlaget, 2007), som gir et unikt innblikk i hvordan videoovervåking utføres i praksis i Norge. [h.m.lomell@jus.uio.no](mailto:h.m.lomell@jus.uio.no)

### **Rob Mawby**

is Professor of Criminology and Criminal Justice at the University of Plymouth, England, and Director of its Community Justice Research Centre. He has a specialist interest in policing studies, particularly in a crossnational context, where he is author of: *Mawby, R.I. (1990) Comparative policing issues. Routledge, London. Mawby, R.I. (ed) (1999) Policing across the world: issues for the twenty-first century. UCL Press: London.* He was the UK representative on CEPOL's Special Expert Committee on Police Science in the EU. Other research interests include victimology, crime reduction, burglary, tourism and crime, and rural criminology, where he has published widely. He is the editor of *Crime Prevention and Community Safety: an international journal* and the new e-journal, *International Journal of Rural Crime*. [R.Mawby@plymouth.ac.uk](mailto:R.Mawby@plymouth.ac.uk)

### **Tor-Geir Myhrer**

er professor i politirett og forskningssjef ved Politihøgskolen og professor II ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo. Han har mer en 20 års erfaring fra politi og påtalemyndighet og har også vært ansatt i Justisdepartementets lovavdeling. [tor-geir.myhrer@pfs.no](mailto:tor-geir.myhrer@pfs.no)

### **Kari Rønneberg**

er førstelektor ved Politihøgskolen, hvor hun har vært ansatt siden 1992. Hun er filolog, med to hovedfag (fransk og engelsk), dessuten sosiolog med en Mastergrad fra New York University. For øyeblikket er hun i ferd med å avslutte arbeidet med sin doktorgrad om «Politiets språk overfor publikum som konflikthemmende, eventuelt konfliktfremmende redskap». [kari.ronneberg@pfs.no](mailto:kari.ronneberg@pfs.no)

### **Marius Stub**

ble cand. jur. i 1999 og arbeider for tiden som stipendiat ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Han har tidligere arbeidet som vitenskapelig assistent ved samme institutt, som fungerende lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling og som dommerfullmektig og konstituert tingrettsdommer ved Ytre Follo tingrett. [mariustu@jus.uio.no](mailto:mariustu@jus.uio.no)

**Gunnar Thomassen**

er utdannet cand.polit i statsvitenskap og forsker ved Politihøgskolen i Oslo. Aktuelle forskningstema/interesser er i tillegg til korrupsjon i politiet: Kontroll med og ansvarliggjøring av politiet, forebygging og polisiær virksomhet, politi og samfunn m.m. [gunnar.thomassen@phs.no](mailto:gunnar.thomassen@phs.no)

# Temaer på forskningskonferansene 1997 - 2006

## Om politiet

### *Arbeidsforhold*

Karlsson, I: Traumatiska opplevelser i polisyret (2000:4)

Berg, AM: Helse, arbeidsforhold og livskvalitet i politiyret (2001:2)

Karlsen, E: Mestring og psykisk helse hos personell i politiet etter kritiske hendelser (2003:3)

### *Politihistorie*

Ulrich, S: Politihistorisk kåseri (2005:2)

Næshagen, FL: Lange linjer i det norske politiets historie (2005:2)

Granhag, PA: Psykologi i polisutredningar: i går – i dag – i morgen (2005:2)

### *Politikultur*

Granér, R: Lojala byråkrater eller sjålvstændiga sheriffer (2005:2)

Finstad, L: En av gutta? Om kjønn i politiet (2005:2)

Rønneberg, K: Politispråk som konflikttemper eller konfliktskjerper? (2005:2)

### *Politirole/Politipsykologi*

Knutsson, J: Forskningens innflytelse på utviklingen av politirollen – det norske eksempelet (2001:2)

Granhag, PA: Psykologi i polisutredningar: i går – i dag – i morgen (2005:2)

Abrahamsen og Strype: Politipersonligheten (2006:3)

### *Kunnskapsutvikling*

Bjørge, T: Visjoner for kunnskapsutvikling i politiet (2006:3)

Hoel, L: Politibetjentens praktiske kunnskap (2006:3)

Stærk og Aaserud: Deltakende observasjon som bidrag i ledelsesutviklingen i politiet (2006:3)

Fahsing, Glomseth og Gottschalk: Kunnskapsdeling og dyktighet i politietterforskning (2006:3)  
Egge, M: Evaluering av «Konfliktrådsprosjektet» (2006:3)  
Holgerson, S: IT som medel att öka kunskap och motivasjon (2006:3)

### ***Politiutdanning v/PHS***

Strype, J. og Thomassen, G: Hvem er politistudentene? (2006:3)  
Hansen, H: Utdrag fra kvalitetsundersøkelsen 2006 (2006:3)  
Lagestad, P: «Fysisk styrke eller bare prat» (2006:3)

### ***Rett til bruk av vold***

Norée, A: Polisens rätt till våld (2001:2)  
Brattholm, A: Politiovergrep, korpsslojalitet og massemedia (2001:2)  
Halvorsen, V: Politi, etikk og dødelig vold (2002:2)

### ***Kontroll av politiets virksomhet***

Thomassen, G: Evalueringen av SEFO (2000:1)  
Thomassen, G: Kontrollen med politiet – noen sentrale utviklingstrekk (2005:2)  
Slettmark, G: Datatilsynet (2005:2)  
Presthus, JE: Spesialenheten for politisaker (2005:2)  
Ørnhøi, S: Rettssikkerhet og annen sikkerhet og hvorfor vokterne bør voktes(2005:2)

## **Arbeidsmetoder i politiet**

### ***Etterforskning og etterforskningsmetoder***

Hatlem, R: Kvaliteten på etterforskningen (2000:1)  
Myklebust, T: Barneavhør (2000:4)  
Helmius, I: Polisens rettslige befogenheter vid spaning (2003:3)  
Larsen, RS: Regulering og kontroll av utradisjonelle etterforskningsmetoder i UK (2003:3)  
Myhrer, T-G: Vanlig og ekstraordinær (2003:3)  
Halvorsen, V: Utradisjonelle etterforskningsmetoder i et samfunnsvitenskapelig og etisk perspektiv (2003:3)  
Myklebust, T: Dommeravhør av barn i Norge – intensjon og fakta (2005:2)  
Sætre, M: Implementering av strategiske analyser i politiet (2006:3)



### ***Forebyggende politiarbeid***

- Erstad, O: Intensjon og realitet i det forebyggende arbeidet (1998:1)
- Knutsson, J: Situationell brottsforebygging ur ett teoretisk och praktisk perspektiv (1999:1)
- Bennett, T: The role of the police in the prevention of crime (1999:1)
- Hedin, L W: Minska förekomst av kvinnomisshandel (2000:4)
- Hopsnes, R: Politiets forebyggende politimetoder (2003:3)
- Gundhus, HO: IKT og forebyggende politiarbeid (2005:2)

### ***Krisehåndtering***

- Karlsson, I: Traumatiska opplevelser i polisyrket (2000:4)
- Karlsen, E: Mestring og psykisk helse hos personell i politiet etter kritiske hendelser (2003:3)
- Hansén, D: Krisen, politen och politiken (2003:3)
- Bjørkås, A: Krisehåndtering i politiet (2003:3)

### ***Makt og kontroll***

- Halvorsen, V: Politi, makt og demokrati (2005:2)
- Henriksen, E: Altasaken (2005:2)
- Gjengedal og Fivel: Verdensbankens konferanse i juni 2002 (2005:2)
- Sandberg, S: Politiets håndtering av store demonstrasjoner (2005:2)

### ***Nulltoleranse***

- Knutsson, J: Brottsligheten minsker i New York. Varför? (1998:1)
- Knutsson, J: Hva med den såkalte New York-modellen (2000:1)
- Killengren, I: Oslopolitiets erfaring av New York-modellen (2000:1)

### ***POP***

- Knutsson, J: Om å ta problemorientert politiarbeid på alvor (2002:2)
- Knutsson, J: POP – alltid en suksess (2005:2)
- Knutsson, J: Problemorienterad polisverksamhet – att omsätta teori till praktik (2006:3)
- Smedsrud, Ullsand og Lutnæs: POP i praksis på Manglerud politistasjon – fungerer det? (2006:3)

### ***Andre arbeidsmetoder***

- Moe og Thomassen: En analyse av politiets forfølgelseskjøring (2000:4)
- Strype og Knutsson: Politiets bruk av skytevåpen i Norge og Sverige (2000:4)
- Winge, S: Effekten av politiets fjernsynsovervåking ved Oslo Sentralstasjon (2001:2)

- Holmberg, L: Erfaringer med nærpoliti i Danmark (2001:2)  
Holgerson, S: Filtrering av verksamhetskunnskap i polisens IT-systemer (2002:2)  
Larsson, P: Analyse som verktøy i politiarbeid (2002:2)  
Bakketeig, E: Overvåkings- og alarmbruk (2005:2)

## **Politiarbeid i forhold til ulike problemområder**

### ***Korrupsjon***

- Punch, M: Bekjempelse av korrupsjon i politiet (2001:2)

### ***Rus***

- Kühlhorn, E: Åtgärderna mot drogbrottslighet och deras effekter (1998:1)  
Lindström, P: Narkotikabrott och ungdomar (1999:1)  
Pape, H: Ungdom, rus og vold (1999:1)  
Tungland og Solbakken: Narkomiljøer (1999:1)  
Larsson, P: Opp i røyk! – En studie av hasjimporten til Norge (2006:3)

### ***Organisert og økonomisk kriminalitet***

- Johansen, PO: Den illegale spriten fra forbudstid til polstreik (2004:2)  
Larsson, P: Organisert kriminalitet – myter og realiteter (2004:2)  
Aromaa, K: Organiserad kriminalitet – Europa och Finland(2004:2)  
Dyrnes, A-M: Inndragning og andre utbytterettede tiltak mot organisert kriminalitet (2004:2)  
Levi, M: Towards a european organized crime strategy? (2004:2)  
Høgetveit, E: Økokrims strategi mot økonomisk kriminalitet (2004:2)  
Magnusson, D: Svenska EBMs verksamhet och betydningen av analys (2004:2)  
Korsell, LE: Hvilka kan förebygga ekonomisk brottslighet (2004:2)  
Christophersen, J-G: Internasjonal regulering av maritim kriminalitet (2004:2)

### ***Vold***

- Bjørnebekk, R: Ungdom, vold og medier (1998:1)  
Pape, H: Ungdom, rus og vold (1999:1)  
Bjørnebekk, R: Gjenger, ran og vold (1999:1)  
Eidheim, S: Adressesperring som tiltak mot vold og trusler (2006:3)

## ***Ran***

Rørhus, K: Ransmannens tenkemåte (2000:4)

## **Politiarbeid i forhold til særskilte grupper**

### ***Gjenger og ekstreme grupper***

Bjørge, T: Veier inn og veier ut av ekstreme grupper (1998:1)

Bjørnebekk, R: Gjenger, ran og vold (1999:1)

### ***Ungdom***

Bjørnebekk, R: Ungdom, vold og medier (1998:1)

Lindström, P: Narkotikabrott och ungdomar (1999:1)

Pape, H: Ungdom, rus og vold (1999:1)

Bakken, A: Ungdomstid (1999:1)

### ***Ofre***

Laycock, G: Fra forskning til praksis – tilfellet gjentatt viktimitisering (1998:1)

Skodvin, A: Offerets møte med politiet (2000:1)

Lundberg, M: Vilja med förhinder. Polisens samtal om kvinnomishandel (2002:2)

Hjemdal, OK: Holder politiets arbeid mål? (2002:2)

### ***Publikum generelt***

Holmberg, L: Ekstralegale faktorerers indflydelse på politiets skøn (2000:1)

Næshagen, F: Tilliten til politiet (2000:1)

Strype og Abrahamsen: Politiet i møte med folk og røvere (2006:3)

Årets forskningskonferanse har som emne et begrep som ved første øyekast kan virke utpreget akademisk.

I denne forskningsrapporten foreslår vi å oversette begrepet 'policing' til polisier virksomhet, og viser at det er langt mer enn et akademisk begrep. Det at kunnskap om polisier virksomhet har betydning for praktikere i politiet, var en viktig grunn til valg av tema på årets forskningskonferanse. En annen grunn var behovet for å innarbeide dette begrepet i norsk politiforskning på linje med internasjonal politiforskning, for å utvide aktuelle problemstillinger innenfor politivitenskap. Spesielt i nordisk sammenheng har polisier virksomhet blitt oppfattet som politiets domene.

Konferanserapporten viser at det pågår en utvikling når det gjelder mangfoldet av polisier virksomhet i Norge, som er av betydning for både praktikere og forskere. Politiet er ikke lenger i flertall blant yrkesgrupper som utfører polisier virksomhet. Bidragene belyser polisier virksomhet fra ulike vinkler og faglige ståsteder, blant annet: Hva gjør det med politiet at det opererer innenfor et økende mangfold av polisier aktører? Hva gjør det med generalistutdanningen? Hvordan varierer polisier virksomhet i innhold og omfang i Europa? Hva kan disse utviklingstrekkene fortelle oss om utfordringer når det gjelder framtidig politiarbeid?

## 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)



**POLITIHØGSKOLEN**

PHS Forskning 2007:7