



Politirelatert forskning i vid forstand

Muligheter for forskning ved Universitetet i Bergen og tilhørende forskningsmiljøer på spørsmål relatert til politiets funksjonalitet som etat, politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse, og politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid, samt tilstøtende tema.

Bjarne Kvam

Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-101-4
ISSN 2387-5615

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Politirelatert forskning i vid forstand

Muligheter for forskning ved Universitetet i Bergen og tilhørende forskningsmiljøer på spørsmål relatert til politiets funksjonalitet som etat, politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse, og politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid, samt tilstøtende tema.

BJARNE KVAM

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

MARS 2015

Rapport 1 – 2015

Innhold

1	Introduksjon	5
1.1	Tema for utredningen	5
1.2	Hvorfor satse på forskning?	6
1.3	Hvordan satse på forskning? Flervitenskapelighet, internasjonalisering, fremragende kvalitet og formidling	7
1.4	Videre oversikt over utredningen	10
2	Hvorfor forske på politirelaterte spørsmål?	14
3	Sentrale deltema innen de tre hovedtemaene	17
3.1	Innledning	17
3.2	Hovedtema I: Politiet som etat – «politivitenskap»	18
3.3	Hovedtema II: Politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse	19
3.4	Hovedtema III: Politiet som aktør ved samfunnssikkerhetsarbeid	20
3.4.1	Innledning	20
3.4.2	NOUer og stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet	21
3.4.3	Forskningsprogrammer om samfunnssikkerhet	23
3.4.4	Vurdering – forskning på politiets rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet	24
3.5	Det internasjonale perspektivets betydning	24
4	Hva er politiet?	26
4.1	Politiets ansvar, mål og oppgaver	26
4.2	Strukturelle forhold	27
4.2.1	Det ordinære politiet	27
4.2.2	Politiets sikkerhetstjeneste	28
4.3	Politiets kjerneoppgaver	29
4.4	Politirelatert forskning i vid forstand	30
5	Beskrivelser og kritikk av politiet i offentlige utredninger og andre offentlige dokumenter	31
5.1	Innledning	31
5.2	Politireform 2000	31
5.3	St.meld. nr. 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver	32
5.4	NOU 2009: 12 Et ansvarlig politi: Åpenhet, kontroll og læring	33
5.5	NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen	34
5.6	Traavikrapporten 2012 – evaluering av PST	40
5.7	Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap – oppfølging av NOU 2012:14	42
5.8	NOU 2013: 9 Politianalysen	46
5.8.1	Oversikt – de fire hovedanbefalinger	46
5.8.2	Hovedanbefaling 1: økt vekt på kjerneoppgavene	47
5.8.3	Hovedanbefaling nr. 2: Ny struktur og organisering	49

5.8.4	Hovedanbefaling nr. 3: Forbedret styring og ledelse	52
5.8.5	Hovedanbefaling nr. 4: bedre kvalitet og prestasjoner	53
5.8.6	Endringsprogram og «Nærpolitireformen»	56
5.9	Oppsummering og forskningsmuligheter	56
5.9.1	Innledning	56
5.9.2	Forskningsmuligheter hovedtema I: politiet som etat	57
5.9.3	Forskningsmuligheter hovedtema II: politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse	59
5.9.4	Forskningsmuligheter hovedtema III: politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid	60
6	Kompetanse og forskningsinteresse ved det juridiske fakultet	61
6.1	Juristers kompetanse – hva kan jurister bidra med?	61
6.2	Forskergruppen for strafferett og straffeprosess	62
6.3	Publisering innen politirelatert forskning	63
6.3.1	Oversikt	63
6.3.2	«Pre-aktiv strafferett, studie av eit pågåande omskifte i norsk strafferett og straffeprosess»	64
6.3.3	«Rettsstatlege utfordringar ved internasjonalisering av strafferettspleia, med særleg fokus på europeisk integrasjon»	65
6.3.4	«Criminal Law Theory – A New Norwegian Approach»	67
6.3.5	«Strafferettssystemets funksjonalitet»	67
6.3.6	«Theory in Practice: Risks and Responses in the Modern Criminal Law»	70
6.3.7	Andre forskningsarbeider og publikasjoner	70
6.3.8	Fagene strafferett og rettargang	71
6.3.9	Fagene politirett og påtalerett – spesialemner	71
6.4	Hovedspor i politirelatert forskning ved Juridisk fakultet	72
6.5	Aktuelt nytt hovedspor 1: Politirett i «snever forstand»	73
6.6	Aktuelt nytt hovedspor 2: Politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid	76
7	Kompetanse og forskningsinteresse ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap	78
7.1	Innledning	78
7.2	Forskningsgruppen om samfunnssikkerhet	78
7.3	Forskningsprosjekter	80
7.4	Andre aktuelle publiseringer	82
7.5	Mulig nytt hovedspor: Det «interne» perspektiv på politiet. Struktur eller kultur? Beredskapspoliti eller nærpolti?	84
8	Sosiologisk institutt	85
8.1	Oversikt	85
8.2	Hva rettsosiologi kan bidra med	85
8.3	Politiets rolle i saker om tvang mot rusmiddelavhengige	86
8.4	Soning og erfaringer med strafferettsapparatet	86
8.5	Politiets innsats ved åpne russcener	87
8.6	Prostitusjon og menneskehandel	89
8.7	Forslag til videre forskning	89

9	Institutt for sammenliknende politikk	90
10	Institutt for informasjons- og medievitenskap	91
11	Institutt for sosialantropologi	92
12	Det psykologiske fakultet	93
13	Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap	95
14	Institutt for filosofi og førstesemesterstudier	97
15	Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier	98
16	Senter for kvinne- og kjønnsforskning	99
17	Institutt for informatikk	100
18	Uni Research Rokkansenteret	102
19	IMER Bergen – Bergen International Migration and Ethnic Relations Research Unit	103
20	Organisering for flervitenskapelighet	104
20.1	Innledning	104
20.2	Personlig kontakt basert på felles interesse	105
20.3	Løst organisert flerfaglig forum	105
20.4	Felles undervisningsopplegg	107
20.5	Felles forskningsprosjekt	107
20.6	Fastere organisert flerfaglighet	107
20.7	Det langsiktige arbeidet	107
	Kilder	109

1 Introduksjon

1.1 Tema for utredningen

Forfatteren har vært engasjert¹ i regi av Uni Research Rokkansenteret for å utrede hvilke forskningsmuligheter som kan tenkes ved Universitetet i Bergen (UiB) og andre forskningsmiljøer i Bergen når det gjelder politirelaterte spørsmål i vid forstand.² Denne utredningen utforsker muligheter for slik forskning, og kommer med enkelte konkrete anbefalinger.³

UiB har flere forskningsmiljøer med mer eller mindre omfattende kompetanse innen slike spørsmål. Det Juridiske fakultet har et sterkt strafferettslig forskningsmiljø, og har dessuten også kompetanse på mer «rene» politirettslige spørsmål. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap har i flere år hatt samfunnssikkerhet⁴ og beredskap som et uttalt satsingsområde. Videre finnes det ved Institutt for sammenliknende politikk, Sosiologisk institutt, Det psykologiske fakultet, Institutt for informatikk og andre enheter ved Universitetet personer og miljøer som forsker på spørsmål som mer eller mindre direkte gjelder politiet som etat, lov- og orden-spørsmål, kriminalitetsbekjempelse, eller samfunnssikkerhet. Ut over dette finnes det også kompetansemiljøer ved UiB som kan tenkes å kunne bidra til forskning på slike spørsmål, selv om disse kompetansemiljøene ikke driver slik forskning i dag.

Som utredningens undertittel tilsier, kan tilnærmingen i utredningen sorteres i tre perspektiver – tre hovedtema: Politiet som etat, «isolert sett» (hovedtema I); politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse (hovedtema II); og politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid (hovedtema III). Dette er ikke tre klart atskilte kategorier. Riktig nok kan noen sentrale tema utpekes for hver kategori (se kapittel 3), men en

¹ Arbeidet er utført i perioden april–august 2014 og i januar–februar 2015. Jeg har søkt hjelp hos mange for å sette sammen utredningen og takker først og fremst professor og dekan Asbjørn Strandbakken ved Det juridiske fakultet, professor og prorektor ved Universitetet i Bergen Anne Lise Fimreite, og forskningsdirektør Ingrid Helgøy ved Uni Research Rokkansenteret. Takk også til forsker Ragnar Auglend, professor Henriette Sinding Aasen, professor Linda Gröning, professor Karl Harald Søvig, professor Per Læg Reid, professor Leif Ove Larsen, professor Kjell Jørgen Hole, førsteamanuensis Jan Oskar Engene, og postdoktor Ingrid Rindal Lundeborg.

² Hva som menes med «politirelaterte spørsmål i vid forstand» redegjør jeg nærmere for i punkt 5.4 nedenfor.

³ Postdoktor Lise H. Rykkja ved Institutt for organisasjons- og administrasjonsvitenskap utarbeidet i 2013 notatet *Forskningsutfordringer innen samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap*. Min utredning bygger delvis på dette, men har i større grad fokus på politirelaterte spørsmål, går lenger i konkretisering, og utpensler mer i detalj kompetanse og konkrete forskningsmuligheter.

⁴ Hva som menes med «samfunnssikkerhet» drøftes i punkt 7.1 nedenfor.

del aktuelle tema går på tvers av kategoriseringen. Likevel kan oppdelingen i det minste bidra til en viss strukturering ved den tankemessige tilnærming til problemområdet.

1.2 *Hvorfor satse på forskning?*

I og med at forskning er selve kjerneaktiviteten ved et universitet, og fast ansatte forskere kan forske på hva de vil i sin forskningstid, kan det synes unødvendig å spørre om begrunnelsen for å forske på et bestemt tema. Men forskning er svært ressurskrevende og innebærer store utgifter for samfunnet. En betydelig forskningsinnsats krever en god begrunnelse. Det er derfor viktig å ha en klar bevissthet om hva forskning / vitenskap er, og hva vitenskap kan og bør bidra med.

Det er alminnelig enighet om at forskning er «systematisk, sosialt organisert søken etter ny og bedre innsikt».⁵ Vitenskapens fremste kjennetegn er *sannhetsforpliktelsen*. Målsettingen er å øke vår kunnskap om virkeligheten, og vitenskap er slik motoren i modernitetens frihetsprosjekt. Vitenskap skal være ærlig, grundig og metodisk innsamling og presentasjon av informasjon om virkeligheten, og bearbeiding av informasjonen for å finne ny, sann kunnskap på et viktig og avgrenset område. I og med at virkeligheten er svært kompleks, undersøker ulike vitenskapsgrener ulike sider ved denne, basert på ulike metodiske tilnærminger. Skal man oppnå helhetlig kunnskap om et fenomen, må det ofte gjennomføres flervitenskapelige studier.

Det kan hevdes at forskning er tilbakeskuende virksomhet, i og med at man ikke kan undersøke noe som ennå ikke finnes. Spørsmålet blir da hvilken relevans forskning har for håndtering av dagsaktuelle og fremtidige problemstillinger. Svaret ligger for det første i at god vitenskap skal beskrive virkeligheten, og en slik beskrivelse kan i seg selv ha stor relevans for løsning av dagsaktuelle problemstillinger – fordi det normalt er vanskelig å få oversikt over hva virkeligheten egentlig består av. Vitenskapen skal dessuten analysere den innsamlede informasjonen både for å påvise ny empirisk kunnskap, men også for å finne ny, dypere kunnskap i form av analyser av mønstre og sammenhenger som ikke uten videre er opplagte. Slik skal vitenskapen altså både gi en konkret virkelighetsbeskrivelse, ny kunnskap, og dessuten innsikt i underliggende og styrende årsaker bak fenomener. Dermed bidrar vitenskap til forståelse av samtidens problemstillinger, og denne innsikten gjør det mulig å gi kunnskapsbaserte anbefalinger om hvordan dagsaktuelle og

⁵ Se Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora: *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnskunnskap, humaniora, juss og teologi*, Oslo 2006, s. 8. Publikasjonen er tilgjengelig på www.etikkom.no.

fremtidige utfordringer bør håndteres. Forskning har liten interesse dersom den ikke kan si noe om dagens og morgendagens situasjon – «When the past no longer illuminates the future, the spirit walks in darkness» (Alexis de Tocqueville).⁶ Dette betyr ikke at grunnforskning ikke er viktig. Intet land i Europa anerkjenner forskeres autonomi så høyt som i Norge. Likevel er det også viktig å ha forskning «som settes inn mot å løse viktige utfordringer samfunnet står overfor her og nå».⁷

Reformulert kan man si at vitenskapen er en «kunnskapsbank» for storsamfunnet, samtidig som den skal gi innspill til hvordan dagsaktuelle og fremtidige utfordringer kan løses. Dette må ikke misforstås til en oppfatning om at forskere forfekter (den eneste) «sannheten» på et område. Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at forskere har tatt feil når det gjelder virkelighetsbeskrivelse, analyse av dagens virkelighet, spådommer om fremtiden, og anbefalinger. Men slike tilfeller hører likevel til unntakene, og er ikke hovedregelen. Forskere skal være i stand til å gi godt underbygde, kunnskapsbaserte *innspill* til håndtering av utfordringer. Som det heter i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024:

Kunnskap og kompetanse er blant de viktigste konkurransefaktorene vi har. Ny innsikt og erkjennelse og flinke folk med gode ferdigheter er utgangspunktet for hvordan vi møter samfunnsutfordringer. Det er også dette som legger til rette for verdiskapning, både i offentlig sektor og i næringslivet. Forskning og utdanning påvirker økonomien ved å heve kvaliteten på arbeidskraften og tjenestene som leveres, og gjør det mulig å utvikle og ta i bruk nye løsninger og produkter. Dette bidrar til omstillingsevne og økt produktivitet. En kunnskapsbasert tilnærming er vesentlig for å finne løsninger som kan møte mange av utfordringene som samfunnet står overfor.⁸

I og med at teknologiske og samfunnsmessige endringer i dag skjer i et høyere tempo enn tidligere, er det et økende behov for kunnskapen forskere kan bidra med. Regjeringen har varslet en opptrapping av satsing på forskning.⁹

1.3 *Hvordan* satse på forskning? Flervitenskapelighet, internasjonalisering, fremragende kvalitet og formidling

Ordet «forsker» får kanskje noen til å tenke på en enslig person som sitter på sitt kontor bak en lukket dør, med enorme mengder bøker i bokhyllene, store papirbunker på kontorpulten, intenst opptatt av en liten detalj som få andre bryr

⁶ Toqueville 1840, volume II, bok 4, kapittel VII.

⁷ Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* s. 5.

⁸ Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* s. 5. Se også Meld. St. 18 (2012–2013) s. 5, der det påpekes at «Kunnskap [...] legger grunnen for løsninger på framtidens utfordringer».

⁹ Se Meld. St. 7 (2014–2015) s. 6–7.

seg om. Hvis dette bildet overhodet har vært dekkende tidligere, vil det uansett for fremtiden være mindre dekkende. Det stilles i dag krav til at forskningen skal være en integrert del av samfunnslivet og bidra med relevant kunnskap.

Det settes en rekke krav til kvalitet i forskning. Her omtaler jeg fire aspekter som de senere årene er blitt stadig sterkere vektlagt: Stikkordsmessig kreves det en økende grad av flervitenskapelighet, internasjonalisering, fremragende kvalitet, og formidling. Dette er krav som stilles av regjeringen samt av finansieringskilder som for eksempel Norges forskningsråd,¹⁰ EU, og Bergen forskningsstiftelse.¹¹

Kravet til *flervitenskapelighet* bygger på erkjennelsen av at flere metodiske tilnærminger er nødvendig for å kunne forstå et fenomen grundig. Eksempelvis sier regjeringen i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme at det er behov for «mer kunnskap, mer samarbeid og bedre koordinering av arbeidet på området. Innsatsen må styrkes på tvers av fagområder og samfunnssektorer».¹² Viktigheten av interdisiplinært samarbeid er også påpekt i regjeringens langtidsplan for forskning:

I en rapport fra 2013 finansiert av blant andre amerikanske National Science Foundation (NSF), National Institutes of Health (NIH) og National Aeronautics and Space Administration (NASA), beskrives samspill og sammensmelting mellom kunnskap, teknologier og samfunn som like betydningsfullt for fremtiden som motoren var for den industrielle revolusjonen. Det er ofte i grenseflaten mellom forskjellige fagretninger at de overraskende og nyskapende ideene oppstår og kan utvikles.¹³

Hver vitenskapsgren er definert av sin metode. En forholdsvis klar definering av den enkelte vitenskapsgrens metode innebærer at forskning kan oppnå ny erkjennelse innenfor sitt vitenskapelige «paradigme», men i mindre grad kan belyse forhold utenfor paradigmet. Eksempelvis kan rettsvitenskapelig forskning vise at politiet de senere tiår har fått stadig videre hjemler for å drive kommunikasjonskontroll. Man kan så hevde at jo mer kontroll som innføres i samfunnet, jo mer ufrie blir borgerne. Men den juridiske forskningen kan ikke slå fast om dette faktisk er tilfellet.¹⁴ For å finne ut om den økte kontrollen virkelig har gjort mennesker mer ufrie, trengs det andre vitenskapelige tilnærminger – som sosiologiske, antropologiske, psykologiske

¹⁰ www.forskningsradet.no

¹¹ bfstiftelse.no

¹² Handlingsplan av 10. juni 2014 på s. 5, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/id762413/>

¹³ Meld. St. 7 (2014–2015) s. 10.

¹⁴ Fimreite mfl. 2014 s. 228–245 har gjort en undersøkelse i denne retning. Det som ble undersøkt her var holdninger til tre inngripende tenkte anititerroriltak som fengsling, ransaking og telefonavlytting som ikke bygget på konkret mistanke. Spørreundersøkelsen tydet på at mange var villige til å godta slike inngripende tiltak, dersom det skjedde i en situasjon med stor fare for at en terrorhandling kunne bli begått.

studier mv. Behovet for flere perspektiver for å forstå et fenomen skikkelig, beskrives blant annet i prosjektet *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, der forskerne sier «we shared the view that we needed to work together and learn from each other if we wished to understand more of the highly complex relations and interplay between legal instruments and social realities of various groups in various fields of the welfare state».¹⁵

Vanligvis omtales kravet til samarbeid mellom ulike disipliner som et krav om *tverrvitenskapelighet*. Dette kan på den ene siden reflektere det behovet enhver forsker har for å trekke på kunnskap fra andre fagområder, i sin egen forskning. En variant av dette har vi når forskere fra ulike disipliner samarbeider og utveksler synspunkter og kunnskap på tvers av faggrensene. Detter nødvendig og berikende. Men på den annen side synes ordet «tverrvitenskapelighet» å innebære et ønske om sammensmelting av ulike vitenskapsdisipliner. Dette kan være vanskelig å gjennomføre. Hver disiplin bygger på en definert metode, og sammensmelting av metoder er ikke bare krevende, men også – ved nærmere omtanke – ofte uønsket. I dag snakkes det derfor like gjerne om et krav til *flervitenskapelighet*, ved samarbeid mellom ulike vitenskapsdisipliner.¹⁶ Jeg benytter dette begrepet, her i utredningen.

Kravet til *internasjonalisering* skyldes nok først og fremst at det nasjonale forskerfellesskapet ikke har tilstrekkelige ressurser til kvalitetssikring av kunnskapen på det nivå som kreves. I forskningsmeldingen *Lange linje – kunnskap gir muligheter* påpeker regjeringen at forskningen «er internasjonal. I alle land må man orientere som mot viktige forskningsmiljøer i resten av verden. Vi må ha evne til å nyttiggjøre oss andres forskning.»¹⁷ I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024 har regjeringen lansert en nasjonal satsing på «verdensledende fagmiljøer»: «Dette er nødvendig for å stimulere til økt gjennomslag og større internasjonal synlighet for norsk forskning og for å dra nytte av kunnskap fra de fremste internasjonale fagmiljøene».¹⁸ Men kravet til internasjonalisering skyldes nok ikke bare behovet for kvalitet i forskningen i seg selv, det skyldes også at fenomener i dag i stor grad må studeres fra et internasjonalt perspektiv, for at forskningen skal kunne finne den kunnskap som er nødvendig for å analysere de aktuelle problemstillinger. Økt kommunikasjon over statsgrenser både fysisk og elektronisk, og stadig flere grenseoverskridende problemstillinger, gjør at et nasjonalt perspektiv ikke lenger er tilstrekkelig. Vi ser dette for blant annet

¹⁵ Sinding Aasen mfl. 2014: *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, Edward Elgar Publishing 2014, s. ix.

¹⁶ Se eksempelvis Norges forskningsråds utlysning til forskningsprogrammet VAM II (Velferd, arbeid og migrasjon) i 2015.

¹⁷ Meld. St. 18 (2012–2013) s. 5.

¹⁸ Meld. St. 7 (2014–2015) s. 5.

kriminalitetsbekjempelse, løsning av miljøproblemer, regulering av finansmarkeder mv.

Kravet om *fremragende kvalitet* i forskningen er blitt stadig viktigere. I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024 er dette særlig vektlagt. Norge ligger et stykke bak land vi sammenlikner oss med. Norske forskere siteres mindre enn forskere fra andre nordiske land.¹⁹ Regjeringen viser til at høy kvalitet i forskning er viktig for å utvikle både privat næringsliv og offentlig sektor. Regjeringen «trapper derfor opp innsatsen for å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet»,²⁰ og har satt utvikling av fagmiljøer av fremragende kvalitet opp som et av tre overordnede mål i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning i Norge.²¹

Kravet til *effektiv formidling* av forskningsresultater til relevante målgrupper og til storsamfunnet generelt, bygger på erkjennelsen av vitenskapens rolle som kunnskapsbank og ressurs for håndtering av utfordringer. Storsamfunnet bruker store ressurser på forskning og det er meget rimelig at den kunnskap som forskerne utvikler, benyttes til fellesskapets beste. Da må forskerne aktivt bidra til å spre sin kunnskap. «Forskning [...] skal sikre at vi utvikler ny forståelse og kunnskap som formidles til studenter og samfunnet omkring».²² Kunnskap som vitenskapen utvikler og som er finansiert med offentlige midler, er samfunnets felleseie.

1.4 Videre oversikt over utredningen

Utredningen har to hovedbolker. Den første hovedbolken utgjøres av kapitlene 1–5 og gir generell kunnskap om hvorfor og hvordan man bør forske på politirelaterte spørsmål. Den andre hovedbolken utgjøres av kapitlene 6 til 20, og her gjennomgås i hovedsak hvilken kompetanse og forskningsinteresse som finnes ved ulike enheter ved Universitetet i Bergen når det gjelder forskning på politirelaterte spørsmål i vid forstand. Helt til slutt redegjør jeg for ulike modeller for hvordan et flerfaglig samarbeid formelt kan organiseres (kapittel 20).

Etter innledningen her i kapittel 1, stiller jeg i kapittel 2 spørsmålet «Hvorfor forske på politirelaterte spørsmål?». I kapittel 3 redegjør jeg for de tre hovedtema som utredningen fokuserer på: i) politiet som etat, ii) politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse, og iii) politiet som aktør ved samfunnssikkerhetsarbeid. Kapittel 4 har fått tittelen «Hva er politiet?».

¹⁹ Meld. St. 7 (2014–2015):8.

²⁰ Ibid.:9.

²¹ Ibid.:7.

²² Ibid.:5.

og inneholder en nærmere beskrivelse av politiet og politiets kjerneoppgaver. Kunnskap om dette er nødvendig for å vite hva som skal menes med «politirelatert forskning i vid forstand» (punkt 4.4). I kapittel 5 redegjøres det for hvordan offentlige utredninger har beskrevet politiet, og den kritikk og de anbefalinger som er presentert i de samme dokumentene. Til slutt i kapittel 5 (punkt 5.9) skisserer jeg en del mulige forskningstema, basert på kritikken og anbefalingene som er gjennomgått i kapitlet.

Isaac Newton sa «[i]f I have seen further, it is by standing on the shoulders of giants».²³ Forskere tar utgangspunkt i den kunnskap som allerede finnes. Det er derfor en sentral del av denne utredningen å kartlegge hvilken forskning som allerede er gjennomført på området ved Universitetet i Bergen. I kapittel 6 til kapittel 19 beskrives den kompetanse og forskningsinteresse som finnes ved ulike enheter. Slik kunnskap er nødvendig for å kunne gi grunnlag for å utvikle ideer om fremtidige muligheter for forskning og forsknings samarbeid. Denne bolken av utredningen starter med å redegjøre for kompetanse og forskningsinteresse ved Juridisk fakultet (kapittel 6). I kapittel 7 til kapittel 11 redegjøres det tilsvarende for kompetanse og forskningsinteresse ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Her presenteres først Institutt for administrasjon og organisasjonskunnskap (kapittel 7). Det er Juridisk fakultet og Institutt for administrasjon og organisasjonskunnskap som har den tyngste kompetansen ved Universitetet i Bergen når det gjelder forskning på politirelaterte spørsmål, derfor er det naturlig å fokusere på disse to enhetene først.

I kapitlene 8 til 11 følger så redegjørelser for aktuell kompetanse og forskningsinteresse ved Sosiologisk institutt (kapittel 8), Institutt for sammenliknende politikk (kapittel 9), Institutt for informasjons- og medievitenskap (kapittel 10), og Institutt for sosialantropologi (kapittel 11). Institutt for økonomi og Institutt for geografi hører til Det samfunnsvitenskapelige fakultet, men er ikke tatt med i utredningen fordi det antas at det ved disse institutter er begrenset interesse for politirelatert forskning.

I kapittel 12 redegjør jeg for kompetanse og forskningsinteresse ved Det psykologiske fakultet. I kapitlene 13 til 16 er fokus på Det humanistiske fakultet. Her omtales Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap (kapittel 13), Institutt for filosofi og førstesemesterstudier (kapittel 14), Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier (kapittel 15), samt Senter for kvinne- og kjønnsforskning (kapittel 16). Ved Det humanistiske fakultet finner vi også Institutt for fremmedspråk og Senter for vitenskapsteori. Disse er ikke medtatt i oversikten

²³ Newton i brev til Robert Hooke i 1676, sitert her fra en.wikiquote/wiki/Isaac_Newton

da det antas at det ved disse enhetene er begrenset interesse for politirelatert forskning.

I kapittel 17 redegjøres det for kompetanse og forskningsinteresse ved Institutt for informatikk. Ut over dette instituttet har jeg ikke tatt med andre enheter ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet.

Gjennomgangen her i punkt 1.4 av innholdet i utredningen viser at en god del enheter ved Universitetet ikke er medtatt. Det gjelder for eksempel Det medisinsk-odontologiske fakultetet og de fleste enhetene ved Det matematisk-naturvitenskapelige fakultetet. Årsaken er at de utelatte enheter antas å ha begrenset interesse for politirelatert forskning. Mot dette kan det hevdes at enkelte av de utelatte enhetene vil ha betydelig interesse i forskningstemaet – eksempelvis finnes det åpenbart kompetanse innen Det medisinsk-odontologiske fakultet når det gjelder biometri, obduksjon, og andre kunnskapsområder som er av vesentlig betydning innen denne utredningens perspektiv. Det har imidlertid ikke vært tid til å utforske dette nærmere.

Universitetet i Bergen eier 85 prosent av Uni Research AS, og ved Uni Research drives det forskning som er av interesse for politirelaterte spørsmål i vid forstand. Uni Research har syv fagavdelinger. En av disse er Uni Research Rokkansenteret AS, som driver samfunnsforskning. Uni Research Rokkansenteret omtales i kapittel 18. I kapittel 19 omtaler jeg IMER Bergen (Bergen International Migration and Ethnic Relations Research Unit) – som er et samarbeid mellom Uni Research Rokkansenteret og Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

Til slutt redegjør jeg for noen samarbeidsmodeller for formalisert, flervitenskapelig forskning (kapittel 20). Aller bakerst i utredningen er en liste over forkortelser og en liste over kilder.

Jeg gir ingen oppsummering bakerst i utredningen i form av en «katalog» over mulige forskningstema. Til det er mulige tema for mange. Men i de fleste av kapitlene er det nevnt mulige forskningstema, basert på den gjennomgang som er gjort i det aktuelle kapittel. For en jurist er det en utfordring å skissere hvilke forskningstema som kan være av interesse for andre vitenskapsdisipliner, men det er i det minste gjort et forsøk.

På grunn av tidsmessig og formatmessig begrensning redegjør utredningen så å si kun for forskningsmuligheter ved Universitetet i Bergen. Det er likevel selvsagt at det skjer viktig forskning av interesse for politirelaterte spørsmål i vid forstand ved andre institusjoner i Bergen, i Norge, og internasjonalt. Jeg nøyer meg her med å nevne kun stikkordsmessig og ikke-utfyllende at i Bergen er aktuelle institusjoner

blant annet Norges handelshøyskole (NHH), Høyskolen i Bergen, og Christian Michelsens Institutt (CMI). Utenfor Bergen har vi solide forskningsmiljøer ved Universitetet i Oslo, som omfatter blant annet Institutt for offentlig rett, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, og Institutt for rettsinformatikk. Med basis i Institutt for offentlig rett er det etablert et «Young Nordic Police Research Network».²⁴ Nettverket arrangerte 12.–13. februar 2015 for andre år et to dagers seminar om politiforskning. Seminaret i år samlet drøyt 30 deltakere, og hadde et internasjonalt spekter av foredragsholdere. Et annet kompetansemiljø er Politihøgskolen, der det naturlig nok forskes mye på spørsmål som knytter seg direkte til politiets daglige arbeid.²⁵ For tiden pågår blant annet prosjektet «Politimetoder i endring» under ledelse av professor Helene Ingebrigtsen Gundhus.²⁶ Dette er et omfattende prosjekt, og det er første gang Politihøgskolen får tildelt midler av Norges Forskningsråd. Videre nevner jeg at Høyskolen på Gjøvik nå satser på forskning omkring cybersikkerhet.

Alle de nevnte eksterne institusjonene utgjør viktige kompetansemiljøer, og flere av disse fagmiljøene utenfor Universitetet i Bergen bør kunne være aktuelle samarbeidskandidater for eventuelle forskningsprosjekter med utspring i UiB. Sosiolog Synnøve Jahnsen har erfaring fra både Universitetet i Bergen og Politihøgskolen.²⁷ Hun mener at den beste politiforskningen fremover «vil finne sted i skjæringspunktet mellom miljøer med nærhet til operative nivå, som rendyrker politiforskning som en vitenskapsdisiplin (dvs. Politihøgskolen), og tverrfaglige institusjoner som ikke er bundet til et slikt prosjekt og derfor kan gå hinsides «profesjonaliseringsprosjekt» og disiplinære «tvangstrøyer». Sett i dette perspektiv bør forskning ved Universitetet i Bergen (eksempelvis i samarbeid med Uni Research Rokkansenteret) og forskning ved Politihøgskolen kunne spille ulike roller, noe som kan virke berikende.

²⁴ Se nettsiden <http://www.jus.uio.no/ior/english/research/networks/>

²⁵ Forskning utført ved Politihøgskolen er tilgjengelig på <http://www.phs.no/forskning/>

²⁶ Se <http://www.phs.no/om-phs/nyheter/nyhetsarkiv/2014/august/politimetoder-i-endring-innvilget-forskningsmidler/>

²⁷ Se punkt 8.6 nedenfor.

2 Hvorfor forske på politirelaterte spørsmål?

På en måte kan det kanskje synes paradoksalt at det er et så stort fokus på politiet nå. Den anmeldte kriminaliteten i Norge er fallende. I 2014 ble det ifølge STRASAK-tall anmeldt 373.000 forbrytelser og forseelser²⁸ – det laveste antallet på over 20 år.²⁹ Antall anmeldelser er av flere årsaker et usikkert mål på den reelle kriminaliteten, blant annet fordi ikke all kriminalitet blir anmeldt. Det finnes opplagt store mørketall. Men hvis vi likevel tar det statistiske materialet som utgangspunkt, kan man gjøre seg refleksjoner rundt årsaker til utviklingen.

I samme periode som antall anmeldelser er redusert, har befolkningmengden i Norge økt, vi har fått et stadig mer flerkulturelt og mindre homogent samfunn, og stadig flere handlinger er blitt kriminalisert. Intuitivt kunne man tro at disse utviklingstrekkene ville føre til økt kriminalitet. Reduksjonen er derfor bemerkelsesverdig. Man kan spørre om mindre kriminalitet skyldes at politiet er blitt mer effektivt. I perioden har politiet fått stadig bedre kriminalitetsbekjempende «verktøy». Strafferetten er blitt dreid i en «proaktiv» retning, der det er blitt lagt større vekt på forebyggende og avvergende arbeid. Straffenivåene er generelt blitt skjerpet. Politiet er rustet opp. Disse momentene kan nok forklare deler av utviklingen, men neppe alt. Oppklaringsprosenten har økt noe og lå i 2014 på 39 prosent.³⁰ Men en viss økning i oppklaringsprosenten forklarer neppe hele utviklingen. En annen årsak kan være at myndighetenes forebyggende innsats mer generelt, med blant annet en økende satsing på barnevernet, har bidratt positivt.³¹ De senere tiårene har dessuten forvaltningen fått stadig videre kontrollhjemler. Administrative kontroller er blitt kraftig intensivert, og kontrollatene har fått effektive sanksjonshjemler.³² Det er mulig at økt kontroll bidrar til å stoppe kriminalitet i utvikling. Nok en mulig delårsak kan være demografi. De tradisjonelt mest aktive kriminelle er unge menn i alderen 15–

²⁸ Se Politidirektoratets rapport *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2014 – kommenterte STRASAK-tall*, tilgjengelig på https://www.politi.no/politidirektoratet/nyhet_14638.xhtml

²⁹ Se artikkelen *Anmeldte lovbrudd, 2013*, på sssb.no. Det ble anmeldt 388.500 lovbrudd i 2013, som var det laveste på 20 år. Nedgangen fortsatte i 2014. Nedgangen i antall anmeldelser fra 1998 til 2013 var på 18,3 prosent. Det er særlig grove tyverier som er sterkt redusert, mens antallet narkotikaforbrytelser var høyere i 2013 enn noen gang tidligere.

³⁰ Se Politidirektoratets rapport *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2014 – kommenterte STRASAK-tall*, tilgjengelig på https://www.politi.no/politidirektoratet/nyhet_14638.xhtml

³¹ Det er velkjent at effektiv bekjempelse av kriminalitet ikke kan gjennomføres av politiet alene, jf. St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* s. 81: «Politiet verken kan, eller har kompetanse til å bekjempe kriminalitet alene. I mange tilfeller vil andre aktører ha bedre forutsetninger for å løse oppgavene enn politiet. Dette stiller store krav til både politiet og andre aktører når det gjelder rolleforståelse og vilje til samvirke». På samme side i stortingsmeldingen sier regjeringen at den ønsker «i sterkere grad å satse på forebygging av kriminalitet. Dersom samfunnet lykkes i sin forebyggende innsats må en kunne forvente færre saker i straffesakskjeden og samfunnsøkonomiske besparelser».

³² Se eksempelvis Stub 2011: *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*.

30 år, og dette er en gruppe som er blitt redusert i antall de senere årene.³³ En annen viktig faktor er en merkbar reduksjon i rusmisbruk blant unge. Ungdommen er blitt mer «skikkelig», noe som blant annet dokumenteres av flere forskningsrapporter fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).³⁴ Også ytterligere momenter kan tenkes. I en rapport om barne- og ungdomskriminalitet i Oslo basert på data fra 2013 vises det til at årsaker til den reduserte kriminaliteten kan være generell velstandsøkning, endringer i de unges sosiale liv og aktiviteter som følge av utviklingen innen kommunikasjonsteknologi, økt medisinsk behandling av unge med utagerende og/eller antisosial atferd, og kulturelle endringer i relasjoner mellom barn og voksne.³⁵ I tillegg vises det til lav ungdomsledighet. Årsaksbildet bak den reduserte kriminaliteten er åpenbart komplekst og sammensatt. Grundig forskning på hvorfor antall anmeldelser har sunket, finnes imidlertid ikke.

På den ene siden kan det hevdes at den reduserte kriminaliteten taler mot å satse på politiforskning, ut fra en antakelse om at politiets betydning er redusert. På den annen side kan det hevdes at det er viktig å forske på årsakene til redusert kriminalitet, for å få kunnskap om hvordan kriminaliteten fortsatt kan reduseres.

Selv om er redusert de senere årene er kriminalitet fortsatt et stort samfunnsproblem, og vil etter alt dømme alltid være det. Antall anmeldelser var i 2014 på 373.000, noe som viser at kriminaliteten fortsatt har et meget betydelig omfang. Derfor er den siste tids reduksjon i anmeldelser ikke et avgjørende argument mot forskning på politirelaterte spørsmål.

Norsk politi står overfor store utfordringer, som ikke nødvendigvis er koblet direkte til effektiv kriminalitetsbekjempelse, målt i oppklaringsprosent. Mange av utfordringene utgjøres av de problemene som ble påpekt etter 22. juli 2011 – uttrykt blant annet av 22. juli-kommisjonen³⁶ og Politianalyseutvalget.³⁷ Dessuten har den såkalte Monika-saken i Bergen avdekket hvordan det bak en tilsynelatende

³³ Mens aldersgruppen 19–34 år utgjorde 25 prosent av befolkningen i 1990, var andelen 21 prosent i 2011, se NOU 2013: 9 s. 63.

³⁴ Se her Tormod Øia: *Ungdomsskoleelever – motivasjon, mestring og resultater* (2011), der det blant mye annet påvises at andelen elever som har hatt en voldsom krangel med en lærer det siste året sank fra 33,9 prosent i 1992 til 23,2 prosent i 2010 (s. 158). Også Tormod Øias rapport *Ung i Oslo 2012* (2012) påviser samme tendens. Eksempelvis sank skulking i Oslo-skolen fra en andel på 47 prosent i 1996 til 31 prosent i 2012 (s. 12 og s. 165).

³⁵ Rapport *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo*. Utarbeidet av Oslo politidistrikt og Oslo kommune, 2014.

³⁶ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

³⁷ NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*

velfungerende fasade kan skjule seg store problemer.³⁸ God, relevant forskning vil kunne bidra til å øke kvaliteten på politiets arbeid.

Også langsiktige utviklingstrender som en økende terrortrussel, mer internasjonal og mer organisert kriminalitet, samt utfordringer knyttet til kriminalitet begått ved bruk av ny teknologi, reiser viktige problemstillinger:

Selv om den registrerte kriminaliteten både i Norge og resten av Nord-Europa totalt sett er fallende, blir den stadig mer kompleks, grenseoverskridende og organisert. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi danner stadig oftere både en arena og et virkemiddel for å gjennomføre kriminalitet.³⁹

Ifølge Kripas' trendrapport 2015 preges kriminalitetsutviklingen «fortsatt av stor mobilitet og fleksibilitet, økt internasjonalisering og økt bruk av teknologi. Dette setter krav til prioritering av politiets ressurser, tidsriktig etterretning, rett aktørfokus, hensiktsmessig politirespons og et nært samarbeid mellom det private næringsliv og offentlige kontrolltater».⁴⁰

Politiets funksjonalitet er avgjørende for samfunnets funksjonalitet. Politiet er det sentrale «navet» i samfunnsmaskineriet. Staten skal sørge for ro, orden og kriminalitetsbekjempelse, slik at resten av samfunnet bekymringsfritt kan utføre sine oppgaver. Staten – inkludert PST – er riktig nok ikke den eneste offentlige myndighet som er sentral for å sørge for at samfunnet fungerer. En lang rekke etater er viktige, slik som Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Forsvarets etterretningstjeneste, Tollvesenet, Finanstilsynet osv.⁴¹ Likevel er politiet den mest sentrale etaten i arbeidet:

Politi- og lensmannsetaten ivaretar førstelinjetjenesten både ved opprettholdelsen av ro og orden, i den sivile rettspleien, i strafferettspleien, ved redningstilfeller og andre former for krisehåndtering som store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag. Samlet betyr dette at politi- og lensmannsetaten er nøkkelelementet i vår samfunnsmessige beredskap og en viktig del av del av vårt rettssamfunn.⁴²

Med sin tvangsmakt, døgnkontinuerlige tjeneste, ressursberedskap, mobilitet og tjenesteenhetsstruktur er politi- og lensmannsetaten «den sentrale aktør i det

³⁸ Se rapporten *Monika-saken – læringsperspektiver*, som kan lastes ned fra Riksadvokatens nettsted www.riksadvokaten.no. Se også boken Robin Schaefer: *Monika-saken – min historie – fra drapsetterforsker til varsler*, Bergen 2015.

³⁹ NOU 2013: 9 s. 9 og s. 18.

⁴⁰ Kripas' *Trendrapport 2015 – den organiserte kriminaliteten i Norge*, tilgjengelig på https://www.politi.no/kripas/nyhet_14635.xhtml

⁴¹ Se Kvam 2014a s. 401–403, som bruker begrepet «kriminalitetsrelatert kontrollvirksomhet» om slike funksjoner.

⁴² St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* s. 6.

daglige arbeidet for et trygt samfunn».⁴³ Det er derfor stor samfunnsinteresse knyttet til kunnskap om hvordan politiet fungerer og hvordan det kan og bør fungere.

En satsning på politirelatert forskning, på basis av argumentene nevnt ovenfor, er godt begrunnet.

Fremtidens politiarbeid skal være *kunnskapsbasert*.⁴⁴ Da er det naturlig at forskningsmiljøene bidrar. Det vil være positivt om UiB setter som et prioritert mål å opparbeide kunnskap om politiet og bidra til politiets funksjonalitet.

I Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* har regjeringen satt tre overordnede mål for forskning og høyere utdanning: i) styrke konkurransekraft og innovasjonsevne; ii) løse store samfunnsutfordringer; og iii) utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet.⁴⁵ Politirelatert forskning i vid forstand bør naturlig høre under både målsettingen om å løse store samfunnsutfordringer, samt utvikling av fagmiljøer av fremragende kvalitet.

3 Sentrale deltema innen de tre hovedtemaene

3.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler jeg skissemessig en del tema som kan sorteres inn under de tre hovedtemaene (I) politiet som etat; (II) politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse; og (III) politiet som aktør ved samfunnssikkerhetsarbeid.⁴⁶ Jeg omtaler i dette kapitlet også det internasjonale perspektivet, som har betydning for alle de tre hovedtemaene.

⁴³ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 33.

⁴⁴ Se eksempelvis NOU 2012: 14 s. 309. Politianalyseutvalget anbefaler i NOU 2013: 9 s. 45 at det utvikles en FoU-strategi for justissektoren og politiet, samt at ressursinnsatsen på dette området gradvis styrkes (se punkt 5.8.5 nedenfor, i denne utredning). Se også St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 7: «Politi- og lensmannsetaten skal være kunnskapsstyrt», tilsvarende på s. 81.

⁴⁵ Meld. St. 7 (2014–2015) s. 7.

⁴⁶ Om kategoriseringen se punkt 1.1 ovenfor.

3.2 Hovedtema I: Politiet som etat – «politivitenskap»

De senere år er begrepet «politivitenskap» lansert. Dette er et «overbegrep» og er ikke klart og entydig avgrenset. Et forslag til definisjon er denne:

Politivitenskap er det vitenskapelige studiet av politiet og andre som utøver politisær virksomhet, hvem de er, deres oppgaver og samfunnsrolle, hva de gjør, samt effektene av dette.⁴⁷

Innen hovedtema I bør vi skille mellom normativ og erfaringsbasert kunnskap. Dermed er det naturlig å skille mellom politirett, som utgjør den normative kunnskap, og erfaringsbasert kunnskap som politihistorie, styring og organisering av politiet, studier av rekruttering og sammensetning av politiet, studier av yrkeskultur, politirollen, studier av «politipersonligheten», effektene av ulike tiltak og metoder, hva politiet gjør, forebygging, studier av politisær virksomhet, regulering og kontroll utført av andre enn politiet.⁴⁸

Det har vært lansert andre avgrensninger av «politivitenskap» som har vært betydelig videre – for eksempel at politivitenskap er all vitenskapelig forskning som på et eller annet vis kan ha relevans for politiet eller politisær virksomhet. Men en så bred definisjon vil omfatte *for* mye, i og med at politiet er viktig for de fleste samfunnsfunksjoner.⁴⁹

Siden midten av 1990-tallet har forskning på politiet økt betydelig i omfang. Valland har skrevet en omfattende oversikt over nordisk forskningsstatus i perioden 2004–2009, i en 160 siders oversikt utgitt i 2011: *Nordisk politiforskning 2004–2009*.⁵⁰ Oversikten omfatter 172 vitenskapelige arbeider. Valland har ikke sortert forskningen etter vitenskapsdisipliner, men etter mer overordnede tema, som er inndelt i fire kategorier: i) Profesjon, organisasjon og ledelse; ii) kriminalitetsbekjempelse og etterforskning; iii) kontroll, demokrati og myndighet; og iv) et blikk på politiet. Overført til denne utredningens tre hovedkategorier er det naturlig å referere Vallands første kategori her under «politiet som etat». De andre av Vallands kategorier refereres i punktene 3.3 og 3.4 nedenfor.

⁴⁷ Sitert fra Politihøgskolens rapport *Forskningen ved Politihøgskolen 2013* s. 7. Om politivitenskap se også Larsson, Gundhus & Granér 2014.

⁴⁸ Politihøgskolens rapport *Forskningen ved Politihøgskolen 2013* s. 8, tilgjengelig på <http://www.phs.no/om-phs/nyheter/nyhetsarkiv/2014/mai/forskningen-ved-politihogskolen-i-2013/>

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Valland 2011, PHS Forskning. Cecilie Høigård skrev i 2005 en kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning (Høigård 2005), men i denne utredningen har jeg valgt å bygge på Vallands nyere oversikt.

I Vallands kategori i) *profesjon, organisasjon og ledelse* omfattes forskning på politirollen, politikultur og profesjonsforståelse, kjønnsroller i politiet, samt ledelse, administrasjon, motivasjon og suksesskriterier. Under dette punktet hører også hvordan politiet samarbeider og forebygger, noe som inkluderer megling og alternativ konflikthåndtering.

3.3 Hovedtema II: Politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse

Her utvides perspektivet fra det mer politiinterne (hovedtema I), til politiets rolle og funksjonalitet ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse. Sentralt her er naturlig nok etterforskning og iretteføring av straffesaker. Dette innebærer at forskning på strafferett og straffeprosess sorteres her, under hovedtema II. Også politiets forebyggende og avvergende arbeid i et større perspektiv omfattes. Den forebyggende virksomheten omfatter blant annet rene ordensforhold, jf. politiloven § 2 nr. 2. Forebyggende virksomhet omfatter også politiets samhandling med andre offentlige og private parter i slikt øyemed. Mye av forskningen ved Det juridiske fakultet i Bergen hører naturlig under hovedtema II. For en nærmere gjennomgang av forskningen ved det juridiske fakultet viser jeg til kapittel 6.

I kategorien *kriminalitetsbekjempelse og etterforskning* i Vallands litteraturundersøkelse inkluderes etterforskning og analyse, herunder bevisvurdering, gjerningsmannsprofilering, etterforskning og avhør med barn og funksjonshemmede, og bruk av informanter. Andre tema er utsatte gruppers rettsvern og potensielle fallgruver med hensyn til rettssikkerhet for mistenkte. Språk som arbeidsverktøy er et eget tema, hvor avhør og kommunikasjon undersøkes. Videre finnes forskning på politiets innsats på områder som narkotika, gjengrelatert og økonomisk kriminalitet, og tilskuervold. Dessuten omfattes forskning på internasjonale problemstillinger, både i betydningen internasjonalt politisamarbeid og betingelser for informasjonsutveksling over grensene.

Siste kategori i Vallands litteraturundersøkelse er «*Et blikk på politiet*». Her er to underkategorier. Det ene er forholdet mellom media og politiet. Det andre er bruk av makt og skarpe oppdrag, her omfattes blant annet hvordan politiorganisasjonen håndterer slike situasjoner, og ansattes reaksjoner.

3.4 Hovedtema III: Politiet som aktør ved samfunnssikkerhetsarbeid

3.4.1 Innledning

Samfunnssikkerhet er et relativt nytt begrep. Det bygger på at moderne samfunn kan anses å være «Risk Societies». Ulrich Beck publiserte i 1986 boken *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*,⁵¹ som i 1992 ble utgitt på engelsk med tittelen *Risk Society: Towards a New Modernity*.⁵² I nyere tid har tanken om risikosamfunnet bredt om seg. Begrepet *samfunnssikkerhet* ble presentert i St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Samfunnssikkerhet innebærer vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger.⁵³ Det er ved bruk av begrepet «samfunnssikkerhet» snakk om *ekstraordinære* situasjoner.⁵⁴

Utgangspunktet er at kriser og katastrofer i økende grad er grenseoverskridende og krysser geografiske, politiske og administrative grenser. Krisene kan være naturskapte eller resultat av ulike former for menneskelig aktivitet. Krisene spenner fra ekstremvær, storm, skred, flom og jordskred, til epidemier som rammer både mennesker og dyr, forskjellige typer ulykker, teknisk svikt i og angrep på kritisk infrastruktur, til ulike former for kriminelle handlinger og terrorangrep. De rammer næringsliv, lokalsamfunn og den enkelte samfunnsborger, og innebærer store kostnader både for dem som rammes og for samfunnet som helhet. Selv om årsakene kan være ulike, er menneskelige faktorer knyttet til forebygging, forberedelse og håndtering et kjerneområde i de fleste kriser.⁵⁵ Samfunnssikkerhet oppfattes som et særlig vanskelig samfunnsområde – et «wicked problem» – kjennetegnet ved kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Åpenbart kan svært mange og forskjelligartede deltema sorteres under hovedtema III.

Fra Vallands litteraturundersøkelse er det naturlig å referere kategorien *kontroll, demokrati og myndighet* her under samfunnssikkerhetspunktet. Denne kategorien hos Valland omfatter forskningsarbeider knyttet til kontroll i offentlig rom med kamera, utlendingskontroll, og sikkerhet ved politiske demonstrasjoner. Her spørres

⁵¹ Beck 1986.

⁵² Beck 1992.

⁵³ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* s. 9.

⁵⁴ Se punkt 7.1 nedenfor for en nærmere drøftelse av hvordan «samfunnssikkerhet» defineres.

⁵⁵ Dette avsnittet er i stor grad basert på Lise H. Rykkjas utredning om samfunnssikkerhet fra 2013.

det om hvordan kontroll utføres, og hvordan man avveier spørsmål om sikkerhet opp mot demokratisk rett til ytringer, samt overkontroll av synlige grupper. Spørsmålet om politiets legitimitet er her sentralt. Det er blant annet blitt forsket på tillit til politiet, både generelt og blant minoriteter.

3.4.2 NOUer og stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet

I Norge ble samfunnssikkerhet for alvor satt på dagsorden ved NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn* (Willoch-utvalget). Utvalget sa at dagens samfunn er mer sårbart enn før, og at sikkerhetsutfordringen er betydelig endret i forhold til bare for noen få år siden. Utvalget kom med en rekke forslag til endringer, blant annet for sektorene terror og sabotasje; informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og kraftforsyning; transportsikkerhet; forsyningsberedskap; olje- og gassvirksomheten; mat og vann; radioaktivitet; smittevern og kjemiske og biologiske stridsmidler; samt informasjonsberedskap før og under en krise.⁵⁶

Utvalget kom også med forslag til organisatoriske endringer, som samling av arbeid for sikkerhet og beredskap i ett departement; opprettelse av et koordineringsorgan for EOS-tjenestene (etterretnings- og sikkerhetstjenestene); mer uavhengige og sterkere tilsynsorganer; og en felles granskingskommisjon med ansvar for å granske større hendelser og ulykker uavhengig av sektor.⁵⁷ Videre hadde utvalget anbefalinger knyttet til juridiske endringer, samt forskning og utdanning.

St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn* fulgte opp Willoch-utvalgets utredning. Meldingen fulgte også opp NOU 2001: 31 *Når ulykken er ute*. St.meld. nr. 39 (2003–2004) hadde tittelen *Samfunnssikkerhet og sivilt militært samarbeid*. Også St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering* gjennomgikk sentrale samfunnssikkerhetsspørsmål.

Det såkalte infrastrukturutvalget ble oppnevnt av regjeringen i oktober 2004 for å utrede sikring av landets infrastruktur. Utvalget leverte sin utredning med NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst* i april 2006. Infrastrukturutvalget tok utgangspunkt i Willoch-utvalgets utredning, men som navnet tilsier ble det fokusert bare på deler av de tema som Willoch-utvalget behandlet. Likevel leverte infrastrukturutvalget en utredning på 323 sider, og det store volumet illustrerer hvor omfattende emnet samfunnssikkerhet er. Infrastrukturutvalget kom med en rekke anbefalinger, knyttet til ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur og

⁵⁶ NOU 2000: 24 s. 15–17 med videre henvisninger.

⁵⁷ NOU 2000: 24 s. 17–18 med videre henvisninger.

kritiske samfunnsfunksjoner; hvilke virkemidler som bør benyttes; sikkerhetsloven og den forebyggende sikkerhetstjenesten; ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapshensyn ved omreguleringer og omorganiseringer; offentlig eierskap; kartlegging av kritisk infrastruktur og sektorvise anbefalinger; samt forskning og utredning. Utvalget hadde ingen særskilte vurderinger og anbefalinger knyttet til å sikre politiets kritiske samfunnsfunksjon. Dette hadde sammenheng med at utvalget anså at funksjonsdyktigheten i første rekke kunne ivaretas med god sikkerhet i de kritiske infrastrukturene som politiet benytter seg av. Eksempelvis vil politiets funksjonsdyktighet bli sterkt rammet av svikt i elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur og kraftinfrastrukturen.⁵⁸

I mai 2008 la regjeringen frem St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*. Her ble innspillene fra infrastrukturutvalget fulgt opp. Regjeringen lanserte en rekke tiltak som skulle gjennomføres.

Etter terroranslaget 22. juli 2011 skiftet Justis- og politidepartementet i 2012 navn til Justis- og beredskapsdepartementet, slik Willoch-utvalget og infrastrukturutvalget foreslo.⁵⁹ Det ble opprettet en enhet med ansvar for samfunnssikkerhet ved Statsministerens kontor.

I kjølvannet av 22. juli 2011 kom så Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, i juni 2012.⁶⁰ Det ble understreket at regjeringens mål er at befolkningen skal oppleve en stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. «Erfaring fra hendelser har illustrert et forsterket behov for samordning og samhandling mellom ulike aktører i det forebyggende arbeidet og under krisehåndtering. For å sikre godt samvirke mellom aktører introduserer regjeringen derfor samvirkeprinsippet som skal tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser.»⁶¹ I denne stortingsmeldingen viste regjeringen – blant mye annet – til at PSTs budsjett var styrket med 21 mill. kroner i revidert nasjonalbudsjett 2012, at kommunene 1. januar 2010 ble pålagt en generell beredskapsplikt ved en ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), og at det var etablert en nasjonal kriseportal for risiko- og kriseinformasjon; www.kriseinfo.no. Videre redegjorde regjeringen for en lang rekke endringsforslag. Blant noen av forslagene var å styrke helikopterberedskapen på Rygge, forsterke NSMs rådgivningsrolle innen

⁵⁸ NOU 2006: 6 s. 26.

⁵⁹ Se NOU 2000: 24 s. 17 og NOU 2006: 6 s. 17, og Meld. St. 29 (2011–2012) s. 5 og s. 8.

⁶⁰ Dessuten leverte regjeringen 20. mars 2013 Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*, denne er omtalt i punkt 5.8 nedenfor.

⁶¹ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* s. 5.

objektsikring, og å styrke Krisestøtteenheten i Justis- og beredskapsdepartementet ytterligere gjennom etablering av et sivilt situasjonscenter med døgkontinuerlig bemanning. Blant de mange tema som ble tatt opp var også bedre samarbeid mellom Forsvaret og politiet, bedre IKT-sikkerhet, og bedre internasjonalt samarbeid.

3.4.3 Forskningsprogrammer om samfunnssikkerhet

Norsk forskningsråd har hatt to forskningsprogrammer direkte innrettet mot kompleksiteten ved samfunnssikkerhetsspørsmål og behovet for kunnskap om ulike aspekter knyttet til dette: Samrisk (2005–2010) og Samrisk II (2013–2017).

Samrisk II – *Program for samfunnssikkerhet* – har en varighet på fem år fra 2013, med en samlet bevilgningsramme på 100 millioner kroner. I sammendraget for Samrisk II-utlysningen står det blant annet:

Store samfunnsmessige påkjenninger har i den siste tiden dannet grunnlag for en erkjennelse av et økende behov for kunnskap og forståelse omkring samfunnssikkerhet. SAMRISK II skal ta utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget fra SAMRISK (2005–2010) og gi ny kunnskap og forståelse om samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, og ivareta befolkningens liv, helse og grunnleggende verdier under og umiddelbart etter store påkjenninger, uavhengig av hva som forårsaker hendelsen. SAMRISK II skal gi kunnskapsgrunnlag som bidrar til å belyse sårbarhet og dilemmaer og gjør oss som samfunn bedre rustet til å ivareta og håndtere samfunnssikkerhet på alle nivå.

SAMRISK II skal videreutvikle forskningskvalitet og bidra til teori- og metodeutvikling innen samfunnssikkerhet til bruk i politikk- og praksisutvikling. Programmet skal bidra til å styrke forskningsmiljøene og til å øke forskerrekutteringen. SAMRISK II har og som mål å øke den generelle forståelsen og kunnskapen om samfunnssikkerhet gjennom kommunikasjon, med og mellom forskere fra ulike fagområder, befolkningen som helhet og interessenter, herunder politiske myndigheter og forvaltningen, interesseorganisasjoner, arbeid- og næringsliv og medier.

Programmets sentrale tematikk er Samfunnssikkerhet og robusthet, herunder gis tre forskningstema som skal belyses. Det første er *Sosiale strukturer, verdier og tillit* hvor det fokuseres på kunnskap omkring betydning av sosiale strukturer, verdier, tillit, medier og rettsapparat for samfunnssikkerhet og robusthet. Det andre temaet er *Samarbeid, ledelse og organisering*, her er det kunnskap omkring samordning av ressurser, beslutningssystem og virkemidler samt sårbarhet i kritisk infrastruktur sentralt. Det tredje temaet er *Trusler og risiko i forandring*. Det vil si kunnskapsutvikling omkring risikovurdering og metodikk sett i lys av nye former for organisert kriminalitet, klimaendringer, kompleksitet og økende grad av sammenhenger.

Professor Per Lægveid ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap leder et forskningsprosjekt finansiert av Samrisk II; *Organizing for Internal Security and Crisis management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP)*. Forskningsprosjektet er nærmere omtalt i punkt 7.3 nedenfor.

3.4.4 Vurdering – forskning på politiets rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet

Samfunnssikkerhet er et meget omfattende tema. Det omfatter både naturhendelser som flom og skred, medisinske hendelser som pandemier, store ulykker, og dessuten kriminalitetsrelaterte hendelser som terrorisme og organisert kriminalitet. Som regjeringen sier i Meld. St. 29 (2011–2012):

Norge er blitt rammet av en rekke alvorlige hendelser de siste årene. Angrepene 22. juli 2011, flom kombinert med svikt i telenettet, ekstremvær, spredning av vulkanaske fra Island og pandemi, illustrer bredden og utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet, og understreker behovet for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.⁶²

For å forebygge og håndtere slike kriser kreves det omfattende innsats fra en lang rekke samfunnsaktører – både offentlige og private – og antall aktuelle tiltak er altfor mange til å nevne her. Det store antallet offentlige utredninger og stortingsmeldinger illustrerer volumet og kompleksiteten. I håndteringen av alle slike typer kriser vil politiet ha en sentral rolle.

For en forskningsinnsats i konteksten til Juridisk fakultet, er det etter mitt skjønn naturlig først og fremst å fokusere på politiets rolle i tilknytning til kriminalitetsrelatert samfunnssikkerhet, som terrorisme og organisert kriminalitet. Dette er de tema som er nærmest knyttet til politiets kjernefunksjoner (se punkt 4.3 nedenfor), og dette er tema som det synes å være stor interesse for ved Juridisk fakultet.⁶³ De sentrale spørsmål her gjelder politiets funksjonalitet internt i etaten, og funksjonaliteten knyttet til samarbeid med andre ressurser / virksomheter i samfunnet. Aktuelt for det sist nevnte tema er både praktisk samarbeid, og samarbeid knyttet til informasjonsutveksling. Politiets funksjonalitet innad og utad er to interessante forskningsfelt, se nærmere om dette i punkt 6.6 og 6.7 nedenfor.

3.5 Det internasjonale perspektivets betydning

Ingen av de tre hovedperspektivene nevnt i punktene 3.2, 3.3 og 3.4 ovenfor bør betraktes isolert, men bør betraktes i et internasjonalt perspektiv. Det er opplagt at mye av kriminalitetsbekjempelsen ikke kan være effektiv uten et internasjonalt samarbeid. Men heller ikke politiets oppgaver knyttet til ro og orden kan løses tilfredsstillende uten et godt internasjonalt samarbeid.⁶⁴ Dessuten bør også

⁶² Meld. St. 29 (2011–2012) s. 8.

⁶³ Se her kapittel 6 nedenfor.

⁶⁴ Se blant annet Kvam 2014 s. 35–36 med videre henvisninger.

politietatens interne, organisatoriske og ledelsesmessige utfordringer ses i et internasjonalt perspektiv, fordi mange politietater i Nord-Europa har utfordringer tilsvarende det norske politiet. Politianalyseutvalget skriver:

En rekke av de utfordringene som norsk politi i dag står overfor, er ikke unike i internasjonal sammenheng. Snarere tvert imot. Utvalget [politianalyseutvalget] har som en del av sitt arbeid besøkt og hatt møter med politiorganisasjoner og ansvarlige departementer i Sverige, Finland, Nederland og Storbritannia. Mange av de utfordringene som norsk politi står overfor, er tydelige også i disse landene. I de fleste nordeuropeiske land har politiet historisk sett hatt sterk lokal forankring. Mekanismer og strukturer for nasjonal koordinering og styring har vært svake. Desentralisert struktur med sterk lokal autonomi klarer ikke å møte krav til spesialiserte fagmiljøer eller teknologianvendelse som kriminalitetsutviklingen og samfunnsutviklingen nå driver frem. Selv om det er store forskjeller mellom disse landene, både når det gjelder forvaltningstradisjon, konstitusjonelle forhold og ressurser, er tiltakene som våre naboland nå kommer frem med for å møte disse utfordringene, i stor grad like. Tiltak som går igjen er:

- Økt vektlegging av politiets kjerneoppgaver
- En tydeligere nasjonal ledelse av politiet
- Tydeligere skille mellom politisk styring og faglig ledelse
- Færre politidistrikt for å gi større tjenestesteder og muliggjøre større grad av spesialisering
- Færre og større tjenestesteder for å frigjøre ressurser til beredskap og innsats
- Sentral styring av teknologiporteføljen når det gjelder anskaffelse, utvikling og drift
- Sentralisering av fellesfunksjoner.

Det pågår nå politireformer i de fleste nordeuropeiske land med utgangspunkt i de samme utfordringene og problemområdene som vi finner i norsk politi i dag. Reformene omfatter alle de nevnte tiltakene i en eller annen form.⁶⁵

Som påpekt i punkt 1.3 ovenfor, er det internasjonale perspektivet av meget stor betydning for all forskning i dag. Dette er egentlig en selvfølge, og i fortsettelsen i denne utredningen omtaler jeg ikke kravet til internasjonalisering av forskningen nærmere.

⁶⁵ NOU 2013: 9 s. 17–18.

4 Hva er politiet?

4.1 Politiets ansvar, mål og oppgaver

Politiets ansvar, mål og oppgaver er nedtegnet i politiloven §§ 1 og 2:

§ 1. Ansvar og mål

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.

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

§ 2. Politiets oppgaver

Politiet skal

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.

Som vi ser er politiet pålagt et svært omfattende ansvarsområde. I St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000* fremgikk det at politiet var pålagt oppgaver og ansvar i mer enn 100 ulike lover.⁶⁶ Mange av disse oppgavene har fulgt med ved lensmannsetatens integrering i politiet, eller er tillagt politiet av mer praktiske hensyn, blant annet fordi politiet som statens representant er til stede i de fleste

⁶⁶ St.meld. nr. 22 (2000–2001) kap. 3.3.1.

kommuner.⁶⁷ Tilleggelsen av et bredt oppgavesett til politiet har vært en villet utvikling begrunnet i ønsket om at politiet skal ha et sivilt preg. I St.meld. nr. 22 (2000–2001) kap. 3.3.5 står det blant annet:

Norsk politi skal ha et sivilt preg. En måte å ivareta det sivile preget er å la politiet ivareta oppgaver utover ordens- og straffesaksarbeidet. Slike oppgaver bidrar til å skape et godt og tillitsfullt klima mellom politi og publikum.

Staten trenger et forvaltningsorgan nær publikum som kan ta på seg oppgaver som ikke naturlig lar seg innpasse i noen annen fagetat.

I St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiet rolle og oppgaver*, avgitt 24. juni 2005, står det blant annet:

Det har ofte vært foretatt en funksjonell inndeling i 6 kategorier [gjøremål] med utgangspunkt i gjøremålenes konkrete innhold: sikkerhetsfunksjonen, ordensfunksjonen, straffeforfølgingsfunksjonen, hjelpe- og servicefunksjonen, bistands- og samarbeidsfunksjonen og andre oppgaver.

Men oppgavesettet kan også kategoriseres slik: trygghetsskapende oppgaver, politiets oppgaver innen kriminalitetsbekjempelse, forebyggende tiltak og straffesaksbehandling, sivile rettspleieoppgaver, forvaltningsoppgaver, grensekontroll og bistandsrelaterte oppgaver.⁶⁸

Mange av politi- og lensmannsetatens oppgaver innebærer forskjellige former for hjelp, service, bistand og veiledning til publikum. I tillegg har politiet en viktig funksjon som samfunnets alminnelige hjelpe- og serviceorgan. Befolkningen har ofte behov for hjelp av ulik slag, som ikke ligger innenfor fagområdet til noen bestemt etat. Politi- og lensmannsetaten har gode forutsetninger for å yte slik hjelp og service. Politiet er til stede lokalt, det har døgkontinuerlig beredskap med ressurser i form av personell og utstyr, og det er vant til å aksjonere raskt. Polititjenestemenn og kvinner har dessuten bred erfaring i å ta hånd om mange slags situasjoner.

En detaljert oversikt over politiets mange gjøremål finnes i St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 35–45.

4.2 Strukturelle forhold

4.2.1 Det ordinære politiet

Med «politi» menes i denne utredningen både politiet, lensmannsetaten og påtalemyndigheten. Et hovedskille går mellom politi og påtalemyndighet. *Polititjenestepersoner* har politiutdannelse og står for det daglige praktiske arbeidet

⁶⁷ NOU 2013: 9 s. 25.

⁶⁸ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 35.

«på gaten» i form av ordenstjeneste, innbringelser, pågripelser, etterforskning mv. *Påtalemyndigheten* består av jurister. De leder politiets etterforskning av straffbare forhold, og avgjør påtalespørsmålet i sakene, jf. strpl. kapittel 7.

En annen strukturell inndeling er politiets todeling i en «ren» forvaltningsdel og en kriminalitetsbekjempende del:

Et sentralt trekk ved den norske politiordningen er det to-sporede systemet som innebærer at påtalemyndigheten er en integrert del av politiet, under riksadvokatens og statsadvokatens fagledelse av politiets straffeforfølgingsfunksjon, mens Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har overordnet faglig ansvar for resten av politiets virksomhet. Overordnet koordinering besørges gjennom regelmessig kontakt mellom Riksadvokaten, departementet og direktoratet.⁶⁹

Når politiet behandler saker etter straffeprosessloven, er Riksadvokaten instruksjonsmyndighet. For resten av politiarbeidet – den «rene forvaltningsdelen», som blant annet omfatter ordenstjenesten – er Justisdepartementet og Politidirektoratet instruksjonsmyndighet.

Politiet er inndelt i politidistrikter. Det er i dag 27 politidistrikter. I tillegg finnes det særorgan som Økokrim, Kripas og Utrykningspolitiet.

4.2.2 Politiets sikkerhetstjeneste

I en spesiell stilling kommer Politiets sikkerhetstjeneste (PST). PST er en del av etaten, men er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og har en spesiell oppgaveportefølje, da PST kun har de aller mest alvorlige forbrytelsene som arbeidsfelt. Ifølge politiloven § 17b første ledd skal PST forebygge og etterforske blant annet overtredelser av straffeloven kapitlene 8 og 9, lov om forsvarshemmeligheter og sikkerhetsloven, ulovlig etterretningsvirksomhet, spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon av eller bruk av slike våpen. Etter politiloven § 17b tredje ledd kan departementet bestemme at PST også skal tillegges ansvar i saker som gjelder organisert kriminalitet, forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og grove krigsforbrytelser.

Det ligger i navnet Politiets sikkerhetstjeneste at denne politiorganisasjonens arbeidsfelt gjelder nasjonal sikkerhet. Det er vanlig å skille mellom vanlig politivirksomhet og nasjonalt sikkerhetsarbeid. Dette kom blant annet til uttrykk i EUs rammebeslutning 2008/970/JIS, som regulerer behandling av opplysninger i politisektoren. Her sies det i artikkel 1 nr. 4 at rammebeslutningen ikke berører

⁶⁹ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 33.

«vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser og særskilt etterretningsvirksomhet som gjelder nasjonal sikkerhet». ⁷⁰ Den samme avgrensingen finner vi i EUs forslag til persondatarettlig regulering i politisektoren i form av et direktivforslag fra februar 2012. ⁷¹ Også i EMK-retten skilles det mellom ordinært politiarbeid og nasjonalt sikkerhetsarbeid, der statene har en videre anledning til å samle inn og behandle personopplysninger for å ivareta nasjonal sikkerhet enn for vanlig kriminalitetsbekjempelse. ⁷²

Til tross for at det er viktige forskjeller mellom det ordinære politiet og sikkerhetspolitiet, er det likevel informasjonsutveksling mellom disse to delene av politiet. Det er opprettet et kontraterrorssenter som er et samarbeid mellom PST og Forsvarets etterretningstjeneste. Det foregår informasjonsutveksling mellom disse enheter og det ordinære politiet. Hvordan denne informasjonsutvekslingen foregår, er det lite kunnskap om. Dette fremstår som et aktuelt forskningsspørsmål.

4.3 Politiets kjerneoppgaver

I St. meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, ble det gjort vurderinger knyttet til hva som er politiets kjerneoppgaver. Der omtales bl.a. følgende:

Tradisjonelt har oppgaver knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden, samt kriminalitetsbekjempelse vært ansett som politiets kjerneoppgaver. I håndhevingen av disse oppgavene har politiet som samfunnets sivile maktapparat både rett og plikt til å benytte makt overfor borgerne der dette måtte være nødvendig og forholdsmessig. ⁷³

I den samme meldingen trekkes det også opp to kriterier for politiets kjerneoppgaver. Disse er:

- Oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som en del av oppgaveløsningen.
- Oppgaver som politiet gjennom sin utdannelse og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse

På s. 80 i stortingsmeldingen står det så at «kriminalitetsbekjempelse er politiets viktigste funksjon». Politianalyseutvalget (NOU 2013: 9) har på tilsvarende vis lagt til grunn at politiets kjerneoppgaver er:

⁷⁰ EF-Tidende 2008 L 350/60.

⁷¹ COM (2012) 10 final.

⁷² Se for eksempel Menneskerettsdomstolens sak *Weber & Saravia v. Germany*, avvisningskjennelse 29. juni 2006, appl. nr. 54934/00.

⁷³ St.meld. nr. 42 (2004–2005) kap. 7.1.

- Opprettholde ro og orden
- Forebygge og forhindre straffbare handlinger
- Beskytte borgerne og deres lovlidige virksomhet
- Etterforske og straffeforfølge lovbrudd.

Denne oppsummering av kjerneoppgavene samsvarer med og er utledet av det Justis- og beredskapsdepartementet blant annet i Prop. 1 S (2012–2013) omtaler som politiets samfunnsoppdrag:

... Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen.⁷⁴

Konklusjonen er, i tråd med politianalyseutvalget, at politiets kjerneoppgaver er opprettholdelse av ro og orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlidige virksomhet, og å etterforske og straffeforfølge lovbrudd.

4.4 Politirelatert forskning i vid forstand

I og med at konklusjonen like over er at politiets kjerneoppgaver er opprettholdelse av ro og orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlidige virksomhet, og å etterforske og straffeforfølge lovbrudd, sier det seg selv at disse tema hører inn under politirelatert forskning. Men denne utredningens perspektiv er videre, og omfatter politirelatert forskning *i vid forstand*. Da åpner det seg mange muligheter. En slik tilnærming må omfatte alle tema som er aktuelle under denne utredningens tre hovedperspektiver – men i tillegg også tema som for eksempel kriminalomsorg, grensekontroll, migrasjonspolitik, politiets samarbeid med andre offentlige etater osv. Historiske, psykologiske, antropologiske, sosiologiske studier mv. kan belyse problemstillinger internt i politiet, og dessuten forhold av betydning for andre aktører, eksempelvis politiets «klientell». Variasjonsbredden i de vitenskapsdisipliner som omtales i denne utredningen illustrerer den kunnskapsdiversitet som her kan være aktuell.

⁷⁴ Prop. 1 S (2012–2013) for budsjettåret 2013, kat.06.40.

5 Beskrivelser og kritikk av politiet i offentlige utredninger og andre offentlige dokumenter

5.1 Innledning

Jeg har i kapitlene foran vist til mange offentlige utredninger og andre dokumenter som beskriver og evaluerer forhold *av betydelig relevans* for politiet, men som til dels også favner videre (særlig punkt 3.4). I dette kapitlet gjennomgår jeg offentlige utredninger og stortingsmeldinger der fokus er *så å si utelukkende* på politiet. Naturlig nok er det meste av kapitlet viet vurderinger i etterkant av 22. juli 2011.

Når det gjelder leservennligheten her i kapittel 5, gjør jeg oppmerksom på at særlig punktene 5.5, 5.6, 5.7 og 5.8 utgjøres av til dels lange sitater fra fire offentlige dokumenter etter 22. juli 2011. Disse punktene kan være tunge å komme gjennom. Lettere å lese er punkt 5.9, der jeg redegjør mer i kortform for hvilke aktuelle forskningstema man kan tenke seg, på basis av de fire dokumentene gjennomgått i punkt 5.5 til 5.8.

5.2 Politireform 2000

Politireform 2000 var den mest omfattende reform etaten har vært gjennom. Hovedmålene var en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet, er mer tjenesteytende og publikumsorientert, samt arbeider mer kostnadseffektivt. Reformen ble behandlet i Stortinget våren 2001 på bakgrunn av St. meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*, jf. Innst. S. nr. 241 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*. Reformens fase 1 ble iverksatt fra 1. januar 2002 og dreide seg om strukturelle, organisatoriske, ledelsesmessige og tekniske endringer. Hovedtiltaket var reduksjon i antall politidistrikter fra 54 til 27, for å sikre større og mer ressurseffektive enheter. Fase 2 ble iverksatt 1. januar 2005. Fasen omfattet en gjennomgang og samordning av driftsenhetsstruktur og tjenesteordninger, mer aktiv patruljetjeneste, bedre utnyttelse av fagkompetansen, effektivisering av administrasjonen og bedre ressursutnyttelse. Gjennomføringen av fase 2 var samordnet med endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet.⁷⁵

⁷⁵ Ot. prp. nr. 43 (2003–2004).

Justiskomiteen understreket betydningen av å sikre effektiviseringsgevinster av Politireform 2000 og frigjøre stillinger som kunne omdisponeres til operativ tjeneste. Totalt ble 1260 stillinger omdisponert i denne prosessen, i hovedsak fra administrative til operative stillinger.⁷⁶

5.3 St.meld. nr. 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver

Stortingsmeldingen inneholder en evaluering av Politireform 2000 og en gjennomgang av politirollen. Hvilke kriterier som skal ligge til grunn for de oppgaver som bør ligge til politiet blir drøftet, og det vurderes om politiet bør tilføyes nye eller avlastes for oppgaver. Det ble satt opp to kriterier for politiets kjerneoppgaver:

- Oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som en del av oppgaveløsingen.
- Oppgaver som politiet gjennom sin utdanning og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse.

Det påpekes at politi- og lensmannsetaten har «et svært bredt oppgavespenn, som det neppe finnes parallell til i land vi vanligvis sammenlikner oss med».⁷⁷ Det drøftes om politiet skal avlastes fra forvaltningsoppgaver. Det kan anføres flere argumenter som taler for en overføring av disse oppgavene; «Med bakgrunn i etatens brede oppgavespenn vil mange hevde at en reduksjon i antallet forvaltningsoppgaver antas å få en samlet positiv effekt for politiet gjennom en større konsentrasjon om kjerneoppgaver, en klarere identitet og et mindre kontrollspenn». Etter en totalvurdering fant departementet likevel ikke grunn til å redusere oppgaveporteføljen:

Selv om en reduksjon av politiets oppgaver vil kunne bety en tydeligere politirolle og et mindre kontrollspenn, er regjeringens vurdering at etatens oppgaveportefølje for tiden er hensiktsmessig. Regjeringen vektlegger i denne sammenheng at oppgaveporteføljen bidrar til å sikre politiet et sivilt preg, er samfunnsøkonomisk hensiktsmessig og en forutsetning for å opprettholde et lokalt forankret politi. På bakgrunn av Stortingets behandling av denne meldingen vil departementet arbeide videre med en gjennomgang av politi- og lensmannsetatens samlede forvaltningsoppgaver for å vurdere mulig overføring av noen av oppgavene til andre deler av forvaltningen.⁷⁸

Etter slik å ha avvist at politiets oppgavesett bør reduseres, drøfter stortingsmeldingen så hvordan oppgaveløsingen kan bli bedre:

⁷⁶ Denne oversikten over Politireform 2000 er basert på en oppsummering i St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 52.

⁷⁷ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 77.

⁷⁸ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 79.

Effektiv anvendelse og utvikling av personellressursene er en stor utfordring for politi- og lensmannsetaten. Etatens kompetanse er dens største aktivum og avgjørende for god resultatoppnåelse. Utgifter til lønn og kompetanseutvikling er den største posten på politi- og lensmannsetatens budsjett. (...) Politi- og lensmannsetatens oppgaver spenner over et bredt spekter og griper inn i hverandre på en måte som gjør planlegging og resultatrapportering krevende.⁷⁹

Det ble opplyst at et nytt styrings- og rapporteringssystem med nøkkeltall skulle tas i bruk i alle politidistrikter innen 31. desember 2005. Etter ett års prøvedrift ville evaluering kunne skje i 2007.

Selv om regjeringen i 2005 ikke ville redusere politiets oppgavespenn, var det samtidig en målsetting å utnytte den politifaglige kompetansen primært til kjerneoppgavene, jf. uttalelser i budsjettinnstilling S. nr. 4 (2004–2005) s. 9 og St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 86. Aktuelle arbeidsoppgaver som ble vurdert overtatt av personer uten treårig høgskoleutdanning var blant annet ambassadevakthold, uttransportering av asylsøkere, transport av varetekt- og soningsfanger, og arrestforvarerfunksjonen.

5.4 NOU 2009: 12 Et ansvarlig politi: Åpenhet, kontroll og læring

Spesialenheten for politisaker ble opprettet ved lov 5. mars 2004 nr. 13. En klageordning for handlinger utført av embets- og tjenestemenn trådte i kraft 16. januar 2006. Regjeringen oppnevnte 5. mars 2008 et utvalg under ledelse av professor Liv Finstad for å evaluere disse kontrollmekanismene. Utvalget avga sin utredning 12. mai 2009 med NOU 2009: 12 *Et ansvarlig politi – åpenhet, kontroll og læring*. Utvalgets samlede vurdering og forslag til endringer er sammenfattet i kapittel 13, som utvalget oppsummerte slik:

Kapittel 13, Samlet vurdering og forslag til endringer, innleder med å påpeke den tillitsrisiko som finnes ved dagens ordninger for behandling av klager, anmeldelser og erfaringslæring. Kontrollmekanismene er ikke og framstår ikke som tilstrekkelig uavhengige. Dette skyldes særlig at tosporsordningen ikke sikrer en uavhengig og rettssikker behandling av om en sak skal behandles av Spesialenheten eller politiet. Det er videre ingen instans, verken eksternt eller internt, som har oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer som helhet. Dessuten omsettes hendelsesstyrt og reaktiv kontroll i for liten grad til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll. Offentligheten har mangelfull kunnskap om kontrollmekanismene for politiet, og særlig gjelder dette politiets interne kontrollmekanismer. På bakgrunn av denne tillitsrisikoen drøfter utvalget deretter fire ulike alternativer for kontroll av politiet. «Forbedret tosporsordning» bygger på dagens ordning, men inneholder en rekke forslag til forbedringer. Utvalget kan ikke anbefale at dagens ordning videreføres uten endringer hvis denne modellen blir valgt. «Førsteinstansmodellen» innebærer at Spesialenheten utvikles til å bli en uavhengig vurderings- og silingsmekanisme,

⁷⁹ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 80.

som mottar, registrerer og vurderer alle politiklager og avgjør om saken skal behandles av politiet i henhold til klageinstruksen eller Spesialenheten i henhold til påtaleinstruksen. «Kommisjonsmodellen» innebærer opprettelse av en politiklagekommisjon etter mønster fra Independent Police Complaints Commission (IPCC) i England. Det fjerde alternativet er «tilsynsmodellen», som innebærer opprettelse av et uavhengig polititilsyn. Alle modellene vurderes i forhold til uavhengighet, effektivitet, kvalitet og dermed tillit. Utvalget anbefaler at «førsteinstansmodellen» velges. «Førsteinstansmodellen» vil etter utvalgets vurdering klart sikre den uavhengighet som menneskerettsforpliktelsene forutsetter.⁸⁰

Denne NOUen ble aldri ferdigbehandlet av daværende politiske ledelse i Justisdepartementet. Spesialenheten for politisaker fulgte på selvstendig grunnlag opp råd fra Finstad-utvalget om blant annet bedre kommunikasjon til offentligheten, samt utvikling av en ordning med advokater på verv. For øvrig skjedde lite før 22. juli-kommisjonens rapport i NOU 2012: 14 igjen satte søkelyset på kvaliteten i politiet.

5.5 NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Etter 22. juli 2011 ble det den 12. august 2011 oppnevnt en uavhengig kommisjon – 22. juli-kommisjonen – for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringkvartalet og Utøya. Mandatet lød:

Fredag 22. juli ble Norge rammet av bombeangrepet på regjeringkvartalet i Oslo og skuddene på AUFs sommerleir på Utøya i Hole kommune. Til sammen 77 mennesker mistet livet i de to angrepene. I tillegg ble mange mennesker alvorlig skadet. En betydelig innsats ble gjort i redningsarbeidet.

Hensikten med kommisjonens arbeid er å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati.

Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet og kan foreta de undersøkelser den mener er nødvendige. Det inngår ikke i kommisjonens arbeid å ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med hendelsene, ei heller å vurdere politiets og påtalemyndighetens etterforskning av anslagene. Det inngår heller ikke i kommisjonens arbeid å anslå det økonomiske omfanget av skader eller tap som følge av hendelsene.

På denne bakgrunn bes kommisjonen om å se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til:

- Å avdekke planer om og avverge angrep
- Å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep

⁸⁰ NOU 2009:12 s. 15.

- Å håndtere situasjonen under og etter slike hendelser, herunder ivaretagelse av skadede og pårørende. Kommisjonen bes også se hen til at mange av de berørte var unge.

Kommisjonen skal fremme forslag om de tiltak den mener er nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap. Kommisjonen står fritt til å vurdere andre forhold og tiltak som gjennomgangen viser at det er behov for. De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak skal, så langt det er hensiktsmessig og mulig innenfor tidsfristen for kommisjonens arbeid, utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Kommisjonen kan innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departementene, politiet, helsevesen, brannvesen, direktorater mv.

Det forutsettes at kommisjonen tar i mot synspunkter fra alle pårørende som ønsker det. Tilsvarende gjelder synspunkter fra andre personer som direkte ble berørt av hendelsene.

Kommisjonen kan innhente ekstern kompetanse til bruk for kommisjonens arbeid.

Kommisjonen gis frist til 10. august 2012. Kommisjonen kan anmode om utsatt frist dersom dette er ønskelig av hensyn til kommisjonens arbeid, for eksempel dersom det er hensiktsmessig å avvente domsavsigelse fra førsteinstans behandling av retts sak mot gjerningsmannen eller resultatet av andre evalueringer eller undersøkelser før den avgir sin rapport. Kommisjonen kan avgi delutredninger før den avgir sin endelige rapport.

Kommisjonen skal være uavhengig av regjeringen (Kongen i statsråd) og Statsministerens kontor i sitt arbeid. Kommisjonen skal avgi rapport til statsministeren.

22. juli-kommisjonen leverte sin rapport 13. august 2012 med NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen, og skrev blant annet:*

Det er ikke én årsak alene som kan forklare responsen – verken for det som sviktet, eller det som fungerte. Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetninger er avgjørende for etatens prestasjoner. Der det sviktet, skyldes det primært at:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg.⁸¹

⁸¹ NOU 2012: 14 s. 15–16.

I hovedkonklusjon og anbefalinger (punkt 19.9 i NOU 2012: 14) skriver kommisjonen:

Kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt.

Etter vårt syn har storting og regjering gjennom stortingsmeldinger og sentrale lovverk på samfunnssikkerhetsområdet foretatt rimelige avveininger mellom åpenhet og sikkerhet og på de fleste områder stilt opp fornuftige ambisjoner for sikkerhetsnivået i samfunnet. Utfordringen ligger i å skape bedre samsvar mellom ord og handling.

Tiltak på nasjonalt nivå

Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til

- risikoerkjennelse,
- gjennomføringsevne,
- samhandling,
- IKT-utnyttelse, og
- resultatorientert lederskap.

For å støtte opp om disse holdningsendringene anbefaler vi i tillegg en rekke mer spesifikke tiltak. Disse må ses i sammenheng med de foregående kapitler, der de fleste er begrunnet og forklart mer i detalj:

Både regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet bør ha jevnlig møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av de utfordringene som avtegner seg. Lederne for PST, E-tjensten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo bør delta.

Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle fremtidige terrorhandlinger, må etableres. Dette kan gjøres ved å revidere Sivilt beredskapssystem eller ved å erstatte det.

Ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler må planverk benyttes på alle nivåer. Bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene.

Det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser.

Sikkerhetslovens bestemmelser som pålegger tiltak for objektsikring, må gjennomføres på en offensiv måte. NSM må føre tilsyn med objektsikring. Det bør utarbeides en nasjonal objektsikringsplan der oppgavene dimensjoneres og fordeles mellom politi, Forsvaret og objekteier. Det må gis anledning til å gjennomføre realistiske øvelser på de utvalgte objektene.

Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB.

Endringer i straffebestemmelser

Dagens straffelov § 161 bør videreføres i den nye straffeloven av 2005, som ennå ikke er trådt i kraft, slik at også oppbygging av kapasitet vil være ulovlig når det er gjort i hensikt å begå alvorlig kriminalitet.

Det bør gjøres straffbart å motta terrortrening.

Halvautomatiske våpen bør forbys. Kontrollen med våpen og kjemikalier må bli bedre.

Tiltak i politiet

Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative virksomheten må forsterkes. Tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres.

Politidirektoratet må ta sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge og for å påse at politiets organisering, på distriktsnivå, og lokalt nivå, er tilstrekkelig robust, både med hensyn til responstid og operasjonsledelsens kapasitet, erfaring og utrustning.

Politidirektoratet må raskt utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjøre samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre, og utvikle etaten strategisk. Det må settes av midler til en rask og effektiv implementering.

Operasjonssentrene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle. Enhetlige løsninger for effektiv varslings mellom distrikter og rask varslings og mobilisering av egne mannskaper må etableres.

Den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet.

Kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må økes. Relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre, bør også gis innsatspersonell i kategori fire.

Det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som er en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt.

Planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser bør gjennomføres.

Det må etableres en robust politihelikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiet transportkapasitet i andre deler av landet. Politihelikopterets kapasitet og rolle i skarpe situasjoner må avklares.

Tiltak i Forsvaret

Rask og effektiv helikopterstøtte til politiet i forbindelse med terrorbekjempelse på norsk jord bør bli en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Det bør vurderes om Forsvaret skal ha ytterligere støtteoppgaver til politiet ved terrorangrep.

Tiltak i helsevesenet

Helsevesenet bør opprettholde kapasitet og fleksibilitet til krisehåndtering inkludert å sikre ressurser til øvelser.

Taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner.

Tiltak knyttet til redningsetatene

Personell i alle nødretter må trenes for å kunne utnytte potensialet som ligger i Nødnett. Inntil systemet er ferdig etablert i hele landet, må det sikres midlertidige løsninger som ivaretar behov for tilfredsstillende samband.

Et oppdatert regel- og planverk for redningstjenesten som avklarer ansvar og roller må på plass, herunder regler for arbeid i usikrede områder.

Tiltak knyttet til sikkerhets- og etterretningstjenestene

PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.

PST må raskt få på plass en IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt i organisasjonen.

PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten. Taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Videre bør ikke taushetsbestemmelser være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging.

I de tilfeller der PST selv har anledning til å bruke skjulte metoder i Norge, må det avklares at lovgivningen gjør det mulig for PST å be Etterretningstjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet. Tilsvarende må Justis- og beredskapsdepartementet avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingemetoder til Etterretningstjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid.

Det eksisterende regelverket for når inngripende metoder som ransaking og avlytting er tillatt, bør få sin parallell i et regelverk for PSTs antiterrorarbeid i det digitale rom.

Ved terroranslag eller terrortrusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av trusselbildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag.

For å sikre god ressursutnyttelse og optimal bruk av kompetanse og kapasitet til å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger, bør det foretas en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandles på i møte med et usikkert fremtidig trusselbilde.

5.6 Traavikrapporten 2012 – evaluering av PST

Etter 22. juli 2011 nedsatte justisminister Grete Faremo i april 2012 et utvalg som skulle vurdere ulike sider ved Politiets sikkerhetstjeneste (PST), med særlig vekt på hvorvidt tjenestens prioriteringer, ressursutnyttelse, arbeidsprosesser, kompetanse og organisering er hensiktsmessig i forhold til trusselbildet og de arbeidsoppgaver tjenesten er tillagt. Leder for utvalget var Norges ambassadør i London Kim Traavik. Utvalgets innstilling er utgitt som rapport, av Justis- og beredskapsdepartementet i 2012. Traavik-utvalget bekreftet 22. juli-kommisjonens konklusjon vedrørende PST:

PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.⁸²

Traavik-utvalget utdypet og nyanserte dette hovedsynspunktet. Utvalget fremmet 24 konkrete forslag:

- 1) Styringsdialogen mellom Justisdepartementet og PST bør i større grad konsentrere seg om spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter, og i mindre grad om enkeltsaker.
- 2) Politiavdelingens kapasitet bør utvides med sikte på å styrke den strategiske ledelse og oppfølging av PST.
- 3) PSTs ledergruppe bør i større grad konsentrere seg om spørsmål av overordnet, strategisk og langsiktig karakter.
- 4) PST-sjefen og ledergruppen bør i størst mulig grad skjermes for arbeidet med løpende saker, som i stedet bør koordineres av en operativ ledergruppe under ledelse av assisterende PST-sjef.
- 5) Det bør etableres en tverrfaglig sammensatt strategisk styringsenhet direkte underordnet PST-sjefen.
- 6) Styringsenhetens hovedoppgaver bør være å legge til rette for en mer helhetlig og langsiktig utvikling av PST, å sikre en sterkere vektlegging av spørsmål av strategisk og overgripende karakter, og å utarbeide og vedlikeholde periodiske strategiske planer.
- 7) PST-sjefen bør ta initiativ til å identifisere og iverksette mekanismer som kan bidra til å sikre at ledergruppens beslutninger blir kommunisert og fulgt opp på en mer systematisk og effektiv måte i tjenesten.
- 8) PST-sjefen bør få både det operative og administrative ansvaret for PSTs virksomhet i samtlige politidistrikter, herunder det budsjettmessige ansvar for PSTs enheter utenfor Oslo.
- 9) Antallet PST-enheter utenfor Oslo bør skjæres ned fra nåværende 26 til 8–10 regionale enheter lokalisert i de største politidistriktene.

⁸² NOU 2012: 14 s. 459.

- 10) Det bør etableres en egen avdeling ved PSTs hovedkvarter med ansvar for enhetene utenfor Oslo.
- 11) PST bør snarest utarbeide en overordnet plan for tjenestens etterretningsvirksomhet.
- 12) Det bør etableres en egen avdeling for innhenting av informasjon bestående av de nåværende seksjonene for teknologisk støtte, spaning og åpne kilder. Alle tjenestens kildeførere bør samles i en egen seksjon i den nye avdelingen.
- 13) PSTs Situasjonssenter (Sitsen) bør oppgraderes ved tilføring av ny kapasitet og kompetanse.
- 14) Det bør opprettes en Mottakssentral for all informasjon som PST samler inn eller mottar. Enheten bør ha ansvaret for å avgjøre hvilken prioritet informasjonen skal gis og hvor i organisasjonen den skal følges opp.
- 15) PST bør innføre en ordning med obligatorisk etatsopplæring for alle ansatte.
- 16) Det bør etableres en permanent enhet med ansvar for utarbeidelse av felles trusselvurderinger, under ledelse av PST, og med deltagelse av PST, Etterretningstjenesten og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. De nevnte etatene forutsettes å avgi personell til den felles analyseenheten.
- 17) Andre relevante aktører, som Utenriksdepartementet, Oslo politidistrikt, Kripes, Økokrim, Direktoratet for samfunnssikkerhet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet knyttes til analyseenheten gjennom etablering av en samrådsmekanisme.
- 18) Det bør vurderes å samle PSTs analysekapasitet, som i dag er spredt på to avdelinger, i tjenestens Analyseavdeling.
- 19) Utvalget anbefaler at PST fortsatt skal ha ansvaret for å etterforske og straffeforfølge forbrytelser mot rikets sikkerhet. Bemanningen av tjenestens Etterforsknings- og rettsavdeling bør styrkes.
- 20) PSTs livvaktjeneste bør av ressursmessige grunner slås sammen med Den Kgl. Politieskorte. En konsolidert, samlet livvaktstyrke bør organisasjonsmessig legges til PST.
- 21) PSTs ledelse bør så raskt som mulig ta initiativ til utarbeidelse av en offensiv IKT-strategi for tjenesten og arbeide målrettet for å heve IKT-kompetansen blant de ansatte.
- 22) PST bør få sitt eget budsjettkapittel, som bør tydeliggjøre helheten i tjenestens budsjett og derfor omfatte så vel hovedkvarterets som de lokale enhetenes budsjetttrammer.
- 23) PSTs budsjetttrammer bør økes noe i kommende år, blant annet for å styrke satsingen på IKT og nødvendig organisasjonsutvikling, etatsopplæring og kompetanseoppbygging.
- 24) Det bør utvikles et helhetlig og langsiktig program for kompetanseutvikling i PST på basis av en grundig behovsanalyse.⁸³

⁸³ Traavikrapporten 2012 s. 6–7.

5.7 Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap – oppfølging av NOU 2012:14

Som oppfølging på 22. juli-kommisjonens rapport kom regjeringen med Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap – oppfølging av NOU 2012: 14* den 20. mars 2013. I meldingen la regjeringen frem en overordnet strategi for å forebygge og håndtere terror i Norge og mot norske interesser og nordmenn i utlandet. Strategien bygger på fem mål. Regjeringen vil i) *forebygge* radikaliserings og voldelig ekstremisme, ii) *samarbeide* internasjonalt om forebygging og bekjempelse av terrorisme, iii) *avverge* og avdekke terrorhandlinger før de får sjansen til å finne sted, iv) *beskytte* samfunnet og gjøre det godt rustet mot terrorangrep, v) *håndtere* terrorangrep på en best mulig måte. Denne femdelte strategien omfatter en rekke tiltak, som regjeringen oppsummerer slik:

I del I av meldingen, kapittel 4 til 8, presenteres regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror. (...) I kapittel 4 *Forebygge* redegjøres det for regjeringens tiltak for å styrke tidlig forebygging. Regjeringen vil:

Styrke samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører

Utarbeide ny handlingsplan for kriminalitetsforebygging

Styrke kunnskapsgrunnlaget

Kriminalisere trusler på internett

Styrke arbeidet med å forhindre tilvekt til ekstreme miljøer

Styrke bruken av dialog i det forebyggende arbeidet

I kapittel 5 *Samarbeide* omtales regjeringens tiltak for å styrke det internasjonale samarbeidet om forebygging og bekjempelse av terrorisme. Regjeringen vil:

- Fortsette arbeidet for å styrke og samordne den norske innsatsen på det internasjonale området mot terrorisme og voldelig ekstremisme, også i lys av andre globale sikkerhetstrusler
- Se Norges internasjonale innsats i sammenheng med vår innsats her hjemme og trekke veksler på nasjonale erfaringer og prioriteringer der dette er naturlig
- Styrke FNs overordnede og koordinerende rolle i arbeidet mot internasjonal terrorisme gjennom å styrke arbeidet for en helhetlig konvensjon mot terrorisme, økt oppslutning om FNs globale strategi mot terrorisme, og styrke FNs koordineringsmekanismer
- Fremme respekten for menneskerettighetene og for rettspleieprinsippene som en viktig del av arbeidet mot terrorisme

- Fremme demokrati, styresett og sikkerhetssektoren i svake statsdannelser og andre land som er særlig truet av terrorisme
- Se innsatsen for å bekjempe internasjonal terrorisme i sammenheng med arbeidet mot annen organisert kriminalitet
- Videreføre arbeidet for fred og forsoning som en del av det langsiktige arbeidet i forebygging av terrorisme
- Styrke arbeidet mot terrorfinansiering i samarbeid med FN, Financial Action Task Force (FATF), International Monetary Fund (IMF) og Verdensbanken
- Bidra til å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen

I kapittel 6 *Avverge* gjøres det rede for regjeringens tiltak for å styrke arbeidet med å avdekke og avverge terror. Regjeringen vil:

- Foreta nødvendige endringer og avklaringer i lov- og regelverk slik at PST kan innhente, behandle og formidle informasjon
- Sikre PST tilgang til blant annet passregister og førerkortregister
- Fremme en lovproposisjon om oppfølging av Metodekontrollutvalget og PSTs forslag til endringer av reglene om skjulte tvangsmidler og anonym vitneførsel
- Opprettholde en sterk og relevant Etterretningstjeneste
- Etablere felles kontraterrorsenter mellom Etterretningstjenesten og PST
- Videreutvikle samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST
- Aktivt opprettholde og bygge ut det internasjonale samarbeidet mellom politi, sikkerhets- og etterretningstjenester som Norge deltar i
- Fremme en lovproposisjon om styrking av den rettslige adgangen til å straffeforfølge forberedelser til terrorrelaterte handlinger
- Foreslå endringer i utlendingsloven for å gi bedre mulighet til å utvise utlendinger som utgjør en alvorlig sikkerhetstrussel.

I kapittel 7 *Beskytte* omtales regjeringens tiltak for å styrke beskyttelsen av terrorangrep. Regjeringen vil:

- Prioritere arbeidet med utpeking og beskyttelse av skjermingsansvarlige objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger
- Revidere sikkerhetsloven
- Styrke det generelle arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- Forbedre samfunnets IKT-sikkerhet gjennom oppfølging av den nye nasjonale strategien for informasjonssikkerhet og den tilhørende handlingsplanen

- Gjennomgå regelverket for sikkerhetssoner for petroleumsinstallasjoner offshore
- Revidere havnesikringsforskriften for å gjøre regelverket mer hensiktsmessig når det gjelder sikringstiltak i havner
- Ivareta hensynet til sikkerhet i planleggingen og oppbyggingen av et nytt regjeringskvartal og i de midlertidige lokalene til departementene
- Sørge for å bistå nordmenn i utlandet i kritesituasjoner, herunder terrorangrep, og sørge for at sikkerheten til norske diplomater og annet personell ved norske utenriksstasjoner er godt ivaretatt
- Sørge for at politiet og Forsvaret har et koordinert planverk for beskyttelse av objekter og bruk av sikringsstyrker
- Stramme inn våpenlovgivningen og bedre kontrollen og oppfølgingen av personer som innehar eller ønsker å erverve skytevåpen
- Innføre strengere regulering av og kontroll med bombekjemikalier, og forby privatpersoners tilgang til en rekke slike stoffer.

I kapittel 8 *Håndtere* gjøres det rede for regjeringens tiltak for å styrke evnen til å håndtere terrorangrep. Regjeringen vil:

- Styrke politiets evne til å løse skarpe oppdrag ved økt kapasitet, kompetanse og tilgjengelighet
- Styrke kompetansen til alle stabsfunksjoner i politiet
- Videreføre det høye opptaket ved Politihøgskolen
- Styrke politiets informasjons- og kommunikasjonsløsninger
- Styrke politidistriktenes operasjonssentraler
- Be Politidirektoratet vurdere konkrete krav til responstid
- Iverksette nytt system for varsling i politiet
- Iverksette planlegging av nasjonal politioperativ sentral
- Gjennomføre planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser
- Tydeliggjøre krav og standarder for politiets nasjonale beredskapsressurser
- Forankre bistandsinstruksen i en ny lov om Forsvarets bistand til politiet
- Etablere militær helikopterberedskap med Bell 412 helikopter i Nord-Norge som kan yte alminnelig bistand til politiet
- Legge fram en langsiktig plan for videreutvikling av politiet
- Legge til rette for et godt oppfølgingstilbud til berørte og rammede etter 22. juli 2011 og andre katastrofer og kriser

- Vurdere å fastsette en kongelig resolusjon for redningstjenesten
- Vurdere behovet for et nasjonalt register for redningsressurser
- Fastsette retningslinjer for nødetatenes samarbeid i usikre områder
- Sørge for at nødetatene i sine innføringsplaner har rutiner og systemer som sikrer kommunikasjon fram til landsdekkende Nødnett er ferdig utbygget
- Sørge for at landsdekkende Nødnett kommer på plass innen utgangen av 2015, og sikre at Nødnett i drift er et trygt og effektivt verktøy for alle nødetatene
- Innlemme frivillige redningsorganisasjoner som brukere i Nødnett
- Utarbeide en nasjonal strategi for håndtering av angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære midler (CBRN)
- Forsterke innsatsen mot terrorangrep utført ved hjelp av IKT.

I del II av meldingen, kapittel 10 *Ledelse holdninger og kultur* blir det foretatt en gjennomgang av hvordan regjeringen følger opp 22. juli-kommisjonens hovedanbefaling. Regjeringen vil:

- Videreutvikle ledelse i staten, fra topplederkonferanser med samfunnssikkerhet og beredskap på dagsorden til utdanningsprogram i kriseledelse og samvirke på skadested for personell i førstelinjen
- Ha jevnlige møter på regjeringsnivå hvor spørsmål som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap drøftes særskilt
- Ha faste periodiske møter i Kriserådet hvor overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer drøftes
- Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle, krisehåndteringsevne og etatsstyring
- Gjennomføre interne endringsprogrammer og -prosjekter i justissektoren
- Formidle kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter
- Styrke mål- og resultatstyring innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
- Gjennomgå det nasjonale beredskapsplanverket
- Gjennomføre målrettede og bedre øvelser med prioritert deltakelse på alle nivå
- Forsterke tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor
- Fremme samvirke og samhandling
- Utvikle læringskultur og læring på tvers av sektorer
- Satse på bruk av IKT både i politiet og hos andre sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

- Etablere gradert samband for departementene og Fylkesmannen.⁸⁴

5.8 NOU 2013: 9 Politianalysen

5.8.1 Oversikt – de fire hovedanbefalinger

Etter at 22. juli-rapporten var levert 13. august 2012 ble det 8. november 2012 nedsatt et hurtigarbeidende politianalyseutvalg, ledet av departementsråd i Fiskeri- og kystdepartementet Arne Røksund. Prorektor ved Universitetet i Bergen, professor Anne Lise Fimreite, var medlem i utvalget. Utvalget fikk følgende mandat:

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennomføre en politistudie, som skal danne grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten.

Studien skal utarbeides av en analysegruppe, som blant annet skal vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering, herunder om sentrale administrative ressurser kan omdisponeres for å gi mer politikraft ute i distriktene.

Analysen skal peke på forslag til forbedringspunkter, og det må vurderes mulige endringer som kan gjøres for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk

Analysegruppens arbeid må avsluttes i tide til at resultatene kan vurderes og ev. innlemmes i arbeidet med Prop 1 S for 2014.⁸⁵

Politianalyseutvalgets leverte NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* den 19. juni 2013. Utvalget bekreftet i stor grad svakhetene og problemområdene som 22. juli-kommisjonen påpekte i sin utredning, men foreskrev en annen «medisin». Mens 22. juli-kommisjonen i stor grad fokuserte på holdninger og kultur i politiet, satte Politianalysen søkelyset i større grad på organisering og struktur. Slik kan man si at 22. juli-kommisjonen og Politianalysen utfyller hverandre.

Etter politianalyseutvalgets syn er den underliggende årsak til dagens utfordringer i politiet – herunder de svakhetene som 22. juli-kommisjonen påpekte – todelt: i) På den ene siden har politiet ikke fått de rammevilkårene som er nødvendig for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som svarer best mulig til oppgavene politiet er gitt. ii) På den annen side har politiet ikke evnet å utnytte de mulighetene som faktisk har vært til stede innenfor rammene som er lagt. Over tid har det eksistert et stort mulighetsrom for forbedring og utvikling, som ikke har vært benyttet godt nok.⁸⁶ For at politiet skal kunne møte fremtidens behov

⁸⁴ Meld. St. 21 (2012–2013) s. 9–11.

⁸⁵ NOU 2013: 9 s. 11.

⁸⁶ NOU 2013: 9 s. 17.

anbefalte politianalyseutvalget at det gjennomføres en strukturreform og en kvalitetsreform:

- Strukturreformen har som formål å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi samt robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt. Strukturreformen omfatter forslag om endringer i politiets oppgavesett og en ny struktur og organisering av politiet.
- Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Kvalitetsreformen vil omfatte forbedringer i styring og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner.⁸⁷

Disse to hovedforslagene vil innebære store omstillingsprosesser for politiet. Utvalget konkretiserte sine endringsforslag i fire hovedanbefalinger: i) økt vekt på kjerneoppgavene, ii) ny struktur og organisering, iii) forbedret styring og ledelse, iv) bedre kvalitet og prestasjoner. De to første hovedanbefalingene utgjør strukturreformen, de to siste anbefalingene utgjør kvalitetsreformen. Hovedanbefalingene og begrunnelsene for disse omtales i det følgende, i punktene 5.8.2 til 5.8.5. I punkt 5.8.6 omtales kort regjeringen Solbergs reformarbeid («Nærpolitireformen»), basert på Politimetodeutvalgets anbefalinger.

5.8.2 Hovedanbefaling 1: økt vekt på kjerneoppgavene

Politianalyseutvalget mener det er tungtveiende grunner til at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett, og konsentrere seg om kjerneoppgavene. Politiets kjerneoppgaver er opprettholdelse av ro og orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet, og etterforske og straffeforfølge lovbrudd.⁸⁸ Utvalget uttaler:

Det brede oppgavesettet er etter utvalgets mening til hinder for en best mulig ivaretagelse av kjerneoppgavene. Effektiv løsning av kjerneoppgavene vil kreve økt spesialisering og økt fagkompetanse i hele organisasjonen. Kompetansekravene skjerpes like mye for det lokale politiet som for de spesialiserte enhetene og funksjonene. Tilstedeværelse og responsevne blir i det alt vesentlige ivaretatt av det lokale politiet.

Den store utfordringen i fremtiden blir å sikre tilstedeværelse av et kompetent politi og samtidig å utvikle robuste fagmiljøer. Selv den alvorlige og organiserte kriminaliteten vil til syvende og sist ha et åsted, en gjerningsperson og en fornærmet. De lokale politienhetene og spesialistkapasitetene må derfor virke effektivt sammen i en organisasjon. Et kompetent lokalt politi er en forutsetning for at fagmiljøene skal fungere godt.

Utfordringene med dagens brede oppgavesett er flere. De vokser i omfang, og de trekker oppmerksomhet og ressurser vekk fra kjerneoppgavene. De binder opp politiets ressurser til dagtid og på kontorene. De kan dessuten ikke prioriteres bort. Utfordringene er størst i det lokale politiet og ved de mindre tjenestestedene. På store tjenestesteder kan

⁸⁷ NOU 2013: 9 s. 9.

⁸⁸ Se punkt 4.3 ovenfor.

tilleggsoppgavene isoleres til egne enheter, og utførelsen av disse oppgavene vil i større grad kunne spesialiseres og effektiviseres. Da blir konsekvensene mindre. Ved de mindre tjenestestedene er dette ikke mulig å gjøre, og konsekvensene for kjerneoppgavene blir derfor større. Politiets brede oppgavesett har derfor størst konsekvenser for det lokale politiet. Ved de mindre tjenestestedene kommer oppgavene i direkte konflikt med kjerneoppgavene.

Politiets egen tidsbruksanalyse (utført av Politidirektoratet i 2010) bekrefter dette bildet. Ved de større tjenestestedene (politistasjoner) går om lag 10 pst. av tidsbruken med til å løse forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie. 64 pst. går med til kjerneoppgavene. Ved lensmannskontorene – som i dagens Norge i stor grad utgjør det lokale politiet for Distrikts-Norge – utgjør forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie i gjennomsnitt 26 pst. av total tilgjengelig tid.

Det er også en klar tendens til at tilleggsoppgavene vokser i omfang. Det må forventes at denne veksten vil fortsette i takt med befolkningsveksten og at denne veksten vil gå på bekostning av kjerneoppgavene. I figur 5.2 vises veksten i utvalgte oppgaver fra 2006 til 2011.

Det brede oppgavesettet innebærer også betydelige ledelsesutfordringer. Lokale ledere må bruke mye tid og ressurser på forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver. Dette kan ta oppmerksomheten bort fra en best mulig løsning av kjerneoppgavene. I den grad ledelsen ikke bruker tid på å sikre en god løsning av disse oppgavene, er det naturlig å tro at de heller ikke blir utført på en best mulig måte.

Det hevdes av enkelte at politiet mottar informasjon gjennom forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver som kan være nyttig for politiet og sikre kjennskap om lokale forhold. Utvalget har derimot ikke blitt presentert for noen konkrete eksempler som viser hvordan slik informasjon har blitt brukt til å understøtte løsingen av politiets kjerneoppgaver. Det er ikke sett noen systematisk innhenting og analyser av den informasjonen som kommer til politiet gjennom denne kontakten med publikum. I den grad informasjon fra tilleggsoppgaver blir brukt til å løse kjerneoppgaver, skjer dette derfor basert på initiativ fra den enkelte ansatte. Videre er det verdt å merke seg at det er lovregulerte begrensninger med hensyn til om og hvordan politiet kan bruke opplysninger fra forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver inn mot en forebygging og etterforskning av kriminalitet. Politiet kan gjennom systematisk samarbeid med andre etater innhente den nødvendige informasjonen i de tilfellene der det er lovmessig åpning for dette. Dette vil også sikre at det er en systematisk og helhetlig tilnærming til innhenting og bruk av denne informasjonen som både gir politiet den nødvendige informasjonstilgangen, og som ivaretar de lovmessige begrensningene og hensynene som måtte foreligge.⁸⁹

På denne bakgrunn gir politianalyseutvalget følgende anbefaling:

Etter utvalgets vurdering vanskeliggjør dagens brede oppgavesett en riktig prioritering og effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver. Utfordringene med det brede oppgavesettet er størst for det lokale politiet. Det er i distriktene og ved de små tjenestestedene at disse tilleggsoppgavene trekker mest ressurser, og hvor konsekvensene for løsning av kjerneoppgavene er størst.

Politiet skal først og fremst forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Det er på grunn av disse oppgavene at vi har et politi. Hensynet til kjerneoppgavene må derfor overstyre hensynet til tilleggsoppgavene. Tilleggsoppgavene skal også løses effektivt og med god nok kvalitet, men må ikke stå i veien for løsning av kjerneoppgavene. Dagens tilleggsoppgaver må heller ikke nødvendigvis løses av politiet.

⁸⁹ NOU 2013: 9 s. 26–28.

Utvalget anbefaler at politiet i fremtiden gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver, samt oppgaver som direkte understøtter løsning av disse. Utvalget mener at dette bør være et prinsipielt utgangspunkt for utviklingen av politiets oppgavesett. Det bør derfor igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver innen sivil rettspleie samt en hoveddel av forvaltningsoppgavene til andre etater og virksomheter. Dette vil være et viktig tiltak for å sikre både bedre kvalitet på løsingen av politiets kjerneoppgaver og å legge til rette for effektivitet og god kvalitet i løsingen av tilleggsoppgavene.⁹⁰

Den tilnærming til politiets oppgavesett som her anbefales, bryter klart med det som tradisjonelt har vært forutsetninger for norsk politi. I St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* står det på s. 6:

Det norske politiet skal også i fremtiden kjennetegnes ved et bredt oppgavespenn med lokal forankring som sikrer nærhet til publikum og gode forutsetninger for oppgaveløsning og samhandling i lokalsamfunnet. Etatens brede oppgaveportefølje og desentraliserte tjenestestedsstruktur er et bevisst valg for å sikre et lokalt forankret politi.

Oppgaveporteføljen til norsk politi er bredere enn politiet i sammenliknbare land, jf. St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 7 og kapittel 7. En oversikt i St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 77 lister opp politioppgaver i Norge, Sverige og Danmark. I Norge er dette i) sikkerhetstjeneste, ii) trygghetsskapende oppgaver (ro og orden), iii) kriminalitetsbekjempende oppgaver (forebygging – etterforskning), iv) integrert påtale, v) sivile rettspleieoppgaver, vi) forvaltningsoppgaver, vii) utlendingsforvaltning, viii) grensekontroll og ix) redningstjeneste og annen krisehåndtering. I Sverige har politiet kun fem av disse oppgavene – trygghetsskapende oppgaver, kriminalitetsbekjempende oppgaver, forvaltningsoppgaver og grensekontroll. I Danmark har politiet seks av oppgavene: sikkerhetstjeneste, trygghetsskapende oppgaver, kriminalitetsbekjempende oppgaver, integrert påtale, forvaltningsoppgaver og grensekontroll. Dette er en skjematisk oversikt, og det kan forekomme ytterligere variasjoner. Eksempelvis er det i Danmark kommunene som har ansvar for passutstedelse (en forvaltningsoppgave).

5.8.3 Hovedanbefaling nr. 2: Ny struktur og organisering

Politianalyseutvalget viser til at det i dag er 27 politidistrikter og 354 tjenestesteder. Om lag 40 prosent av tjenestestedene har færre enn fem ansatte. Kun 24 prosent har flere enn 20 ansatte. Utvalget sier at «[d]agens struktur og organisering av politiet legger klare begrensninger på politiets mulighet til å løse kjerneoppgavene på en god måte». Samtidig påpeker utvalget at politiets utfordringer ikke løses gjennom struktur og organisering alene – men «en bedre organisering og en større mulighet til å innrette virksomheten hensiktsmessig vil derimot legge forholdene til

⁹⁰ NOU 2013: 9 s. 28.

rette for å utvikle nødvendig kompetanse, etablere effektive prosesser, god styring og skape god kvalitet i oppgaveløsingen». Utvalget anbefaler blant annet at antall distrikter reduseres kraftig. Formålet med strukturendringene «vil være å skape mer politikraft og yte bedre polititjenester der befolkningen bor». Etter utvalgets vurdering bidrar dagens organisering og struktur til:

- Begrensede muligheter for enhetlig og helhetlig ledelse og utvikling av politiet.
- Å vanskeliggjøre effektivt samarbeid mellom politidistrikter for å løse felles og grenseoverskridende utfordringer
- Små og sårbare spesialistmiljøer i politidistriktene
- En utilsiktet sentralisering av politiresurser til særorganer og de største politidistriktene / større tjenestesteder
- Å svekke politikraften som reelt sett er til stede for publikum totalt⁹¹

På denne bakgrunn anbefaler utvalget:

En bedre organisert politietat krever endringer både av politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet og den lokale strukturen. Utvalget anbefaler en helhetlig modell for organiseringen av politiet. Disse endringene vil skape mer politikraft og gi bedre polititjenester der befolkningen bor. Dette er hovedgrepene som må til:

- *Etablere færre, men mer robuste politidistrikter* som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere oppgavene med tilfredsstillende responstid og kvalitet. Muliggjøre etablering av større og tyngre fagmiljøer med spisskompetanse ute i distriktene – ikke bare sentralt.
- *Styrke lokalpolitiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter.* Lokale tjenestesteder slås sammen og politibemanningen styrkes på de gjenværende for å øke grunnberedskapen og bedre publikumstjenesten lokalt.
- *Særorganenes funksjon og kapasitet tilpasses ny distriktsstruktur.* Særorganene utvikles for å komplettere og understøtte politidistriktene, i tillegg til å ivareta nasjonale oppgaver. En mer gjennomgripende reform av særorganstrukturen bør vurderes når de nye politidistriktene er etablert.
- *Gi Politidirektoratet rammebetingelser* for å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av politiet. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet rettes mot følgende fem områder: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag.

Disse grepene vil:

- *Frigjøre ressurser til politioperativt arbeid gjennom en mer effektiv ressursutnyttelse og økt kostnadseffektivitet.* Det vil skapes et bedre organisatorisk grunnlag for lokal ressursutnyttelse gjennom å frigjøre husleie og administrativt personell til mer tjenesteytende, forebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid.

⁹¹ NOU 2013: 9 s. 30.

- *Gi mer robuste enheter.* De styrkede tjenestestedene vil ha bedre forutsetninger for å sørge for at relevant og kompetent politikraft er tilgjengelig der og når befolkningen har behov.
- *Gi bedre forutsetninger for å jobbe på tvers av politiet* fordi det blir enklere å få til standardisering og læring på tvers av politiet.
- *Gi en enhetlig organisering av politiet* med politidistrikter som har noenlunde lik størrelse når det gjelder innbyggere, oppgaver, budsjett og personell, samtidig som de har en håndterbar geografisk utstrekning.
- *Legge til rette for en helhetlig og bedre ledelse av politiet* gjennom redusert kontrollspenn for Politidirektoratet, bedre balanse mellom ledelsesnivå lokalt, samt etablering av en strategisk ledergruppe i etaten på nasjonalt nivå.⁹²

Utvalget mener det optimale vil være at antall politidistrikter reduseres fra 27 til seks, og at antall tjenestesteder reduseres fra dagens 354 til 210. Utvalget mener at det bør gjennomføres en restrukturering av særorganer og støttefunksjoner, og at dette spørsmålet utredes. Særorganer er Kripos, Økokrim, Utrykningspolitiet og Politiets utlendingsenhet (PU). Støttefunksjoner er Politihøgskolen og Politiets data- og Materielltjeneste (PDMT).⁹³

Utvalget anbefaler videre at det etableres en ny overordnet organisasjonsstruktur. Dette bygger på den vurdering at utfordringene knyttet til politiets overordnede organisasjonsstruktur er tredelt. i) Det første problemet knytter seg til at politidistriktene er ulikt organisert. Dette begrenser mulighetene til læring, utvikling og samarbeid på tvers av politidistriktene. ii) Dernest er Politidirektoratet ikke organisert for å ivareta strategisk utvikling, styring og ledelse av politiet. iii) Til slutt er kontrollspennet mellom Politidirektoratet og underlagt virksomhet (politidistrikter og særorganer) for stort. Dette har ført til at utvalget anbefaler:

- Politidistriktene bør ha en lik intern organisering. Det bør legges en funksjonell organisasjonsmodell til grunn.
- Politidirektoratet bør utvikles og organiseres med sikte på å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av politiet. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet bør rettes mot følgende fem områder: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag.
- Det etableres en strategisk ledergruppe for politiet bestående av politidirektøren, lederne for direktoratets hovedområder, politimestrene og eventuelt leder(e) for særorgan(ene).⁹⁴

⁹² NOU 2013: 9 s. 30–31.

⁹³ PDMT ble avviklet som særorgan 7. oktober 2013. Funksjonene er overtatt av Politiets fellestjenester og politiets IKT-tjenester, som ligger under Politidirektoratet.

⁹⁴ NOU 2013: 9 s. 36.

Politianalyseutvalgets anbefaling står i skarp kontrast til at norsk politi tradisjonelt har hatt en svært desentralisert struktur, og denne strukturen har bygget på et bevisst politisk valg, jf. punkt 5.3 ovenfor. Politianalyseutvalgets to første hovedanbefalinger bryter dermed med flere av de grunnleggende prinsippene for politiarbeid som norsk politi er tuftet på – slik som at politiet skal ha et «sivilt preg» (ikke bare bekjempe kriminalitet), at vi skal ha et enhetspoliti, at politiet skal være sterkt desentralisert, og at polititjenestepersoner skal være «generalister».⁹⁵

5.8.4 Hovedanbefaling nr. 3: Forbedret styring og ledelse

Politianalyseutvalget sier at «[d]agens styring og ledelse av politiet fungerer ikke tilfredsstillende. Etter utvalgets vurdering er svak ledelse en viktig årsak til en rekke av de utfordringene som utvalget har identifisert».⁹⁶ Forholdet mellom styring og ledelse er at styringen definerer handlingsrommet for utøvelse av ledelse. Styringen handler om hvordan mål, krav og rammer settes og følges opp. Ledelse handler om hvordan man skaper resultater innenfor rammene. Utvalget sier at «fraværet av langsiktige strategiske mål og planer for norsk politi bidrar til en kortsiktig og hendelsesstyrt styring av politiet».⁹⁷ På denne bakgrunn anbefaler utvalget:

Utvalget mener at politiet må gis et større handlingsrom og et tydeligere myndighetsgrunnlag for å organisere, styre og lede virksomheten. Dette er viktig for å utløse en større grad av initiativ og gjennomføringsevne. Samtidig må politietatens egen evne til nettopp dette forbedres. En ytterligere forutsetning er den reduksjonen i antall politidistrikter utvalget anbefalte i kapittel 6 (hovedanbefaling nr. 2). Det er avgjørende både at politidistriktene blir mer likeartede, og at ledelsesspennet fra Politidirektoratet til underlagt nivå reduseres betydelig. Uten dette vil ikke grunnforutsetningene være på plass, verken for å utvikle nødvendig kvalitet på styringsprosessene, eller for å få en god ledelse i etaten. Dette vil være avgjørende forutsetninger for å gjennomføre de endringene som utvalget anbefaler.

Det er etter utvalgets syn derfor avgjørende at det igangsettes et arbeid for å bedre rammevilkårene for og evnen til styring, ledelse og utvikling i politi- og lensmannsetaten. Uten en betydelig forbedring på dette området vil det potensialet og mulighetsrommet som utvalget har identifisert, vanskelig kunne realiseres.

Utvalget anbefaler at det startes opp et bredt anlagt arbeid med formål om å:

- Tydeliggjøre rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, politidistrikter og særorganer
- Utvide politidirektørens fullmakter, myndighet og ansvar
- Utvikle en tydelig strategisk ledergruppe for etaten

⁹⁵ Om disse prinsippene se St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 9–11. Se også s. 33: «Etatens oppgaver og desentraliserte tjenestestruktur er bevisst valgt».

⁹⁶ NOU 2013: 9 s. 40.

⁹⁷ NOU 2013: 9 s. 40.

- Få en ledelsesutøvelse med tydelige krav og forventninger til politiets ledere
- Standardisere lederutvelgelse og -utvikling
- Reformere styringsprosessene og utviklingsarbeidet i og av etaten

Reformeringen av styringsprosessene og utviklingsarbeidet skal blant annet gi:

- Et klarere skille mellom politiske rammer og faglig ledelse av etaten
- En klarere styringsrelasjon mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet
- Sterkere sentral styring og standardisering
- Styrket systematisk analyse og kunnskapsutvikling, samt økt læring og kunnskapsdeling på tvers av etaten.⁹⁸

5.8.5 Hovedanbefaling nr. 4: bedre kvalitet og prestasjoner

Politianalyseutvalget ser betydelig behov for endringer når det gjelder i) strategisk styring av teknologiområdet, ii) prestasjonsledelse og resultatoppfølging, iii) kunnskapsbasert oppgaveløsning, iv) standardiserte arbeidsmetoder og prosesser, v) strategisk kompetanse- og lederutvikling, og vi) organisering og standardisering av administrative funksjoner og tjenester. Utvalgets anbefalinger på disse seks områdene omtales her i punkt 5.8.5.

Når det gjelder **strategisk styring av teknologiområdet**, anbefaler utvalget:

Utvalget mener at politiet må styrke sin evne til å anvende teknologi for å gi en bedre og mer effektiv oppgaveløsning. Dette krever at politiet:

- Etablerer en helhetlig strategi for hvordan IKT kan understøtte politiets oppgaveløsning samt prosess for porteføljeforvaltning som grunnlag for løpende prioritering av IKT-midler i etaten.
- Standardiserer bruk og utvikling på tvers av etaten, inkludert utfasing av lokale systemer og applikasjoner. Anskaffelser av maskiner og utstyr bør gjøres sentralt for å redusere kompleksitet og systemkostnad
- Rendyrker drift og leveranse av IKT-systemer i en egen enhet som sorterer under IKT-avdelingen i Politidirektoratet
- Styrker brukerinvolveringen fra politidistriktene, lokalt nivå og særorganene innen IKT-utvikling gjennom deltakelse i brukergrupper for forskjellige fagområder og ved større prosjekter
- Akselererer implementeringen av kritiske systemer innen det politioperative området basert på standardiserte løsninger og hyllevarer, slik som nytt politioperativt system og mobile løsninger og kartverk for patruljebiler.⁹⁹

⁹⁸ NOU 2013: 9 s. 41–42.

Utvalgets anbefaling for å bedre kunnskapsbasert løsning av politiets oppgaver, omfatter:

- Etablere en nasjonal standardisering av analyseprodukter og metoder. Det må være tydelig på alle nivåer i etaten hvilke analyseprodukter man er forventet å levere, hvilke metoder man skal bruke for å utvikle disse, og hvilke rutiner som gjelder for å følge opp analysene
- Utvikle nasjonalt forankrede rutiner for enhetlig og kvalitativ føring av data. For å kunne gjøre sammenligninger og analyser på tvers av politidistrikter og tjenesteenheter er det behov for rutiner for hvilke standardiserte data som skal føres i hvilke systemer, og på hvilken måte
- Stille krav til analysebasert operativ og bemanningsmessig planlegging for å sikre riktig tilstedeværelse med riktig bemanning
- Sikre nødvendig kompetanse i etaten til å gjennomføre og følge opp nødvendige analyser. Analyser og kunnskapsbasert tilnærming må ligge til grunn for løsningen av alle politiets kjerneoppgaver
- Ta i bruk eksisterende IKT-verktøy, og der det er behov, anskaffe ytterligere verktøy, for å lette tilgangen til data og gjennomføre analyser i politiet
- Utvikle en FoU-strategi for justissektoren og politiet, samt gradvis styrke ressursinnsatsen på dette området.¹⁰⁰

Standardiserte arbeidsmetoder og prosesser: For å sikre en god, effektiv og enhetlig polititjeneste «anbefaler utvalget at det bør startes et arbeid for å øke politiets evne og forutsetninger for å arbeide med kontinuerlig forbedring og læring på tvers av organisasjonen». Som en del av dette arbeidet bør politiet:

- Opprette standarder for teknologiske verktøy og utstyr slik at politidistriktene bruker de samme verktøyene og bruker disse likt
- Utvikle rutinebeskrivelser og veiledninger knyttet til oppgaveløsningen basert på kunnskap om effektive metoder og beste praksis
- Sikre formidling av rutiner og hensiktsmessige metoder på tvers av politidistrikter og særorganer, f.eks. ved at en enhet får ansvaret for systematisk og praktisk rettet kunnskapsformidling
- Utvikle nasjonale standarder for prioritering av oppdrag, standarder for rapportering av avsluttede oppdrag og måling av responstid slik at man sikrer en enhetlig respons på tvers av etaten og muliggjør sammenligninger mellom politidistriktene
- Opprette nasjonale standarder for registrering, lagring og deling av informasjon i politiets systemer.¹⁰¹

⁹⁹ NOU 2013: 9 s. 43–44.

¹⁰⁰ NOU 2013: 9 s. 45.

¹⁰¹ NOU 2013: 9 s. 45–46.

Også på området for **strategisk kompetanse- og lederutvikling** er det behov for forbedringer, mener utvalget. Utvalget skriver at fraværet av strategisk kompetansestyring gjør at investeringene som gjøres i kompetanseutvikling, ikke nødvendigvis gir full nytte eller ønsket verdi for politiet. Dette, sammen med en begrenset systematikk knyttet til oppfølging av resultater og prestasjoner, gjør at politiets forutsetninger for å arbeide systematisk med å få frem de beste lederkandidatene er begrenset. På denne bakgrunn mener utvalget at politiet må styrke sitt arbeid med strategisk kompetanse- og lederutvikling gjennom følgende tiltak:

- Politiet må etablere strategisk kompetansestyring som en integrert del av strategi- og virksomhetsstyringsprosessene i virksomheten, både nasjonalt og i det enkelte politidistrikt og innenfor etaten.
- Bruken av etter- og videreutdanning må styres i henhold til en strategisk kompetanseplan, og insentivstrukturen for slik utdanning bør gjennomgås.
- Det bør legges til rette for flere spesialister med annen bakgrunn enn den politifaglige, både ved at politiet gjøres mer kjent som arbeidsplass for spesialister, og ved å øke karrieremulighetene for personer uten politibakgrunn.
- Individuelle karriereplaner bør innføres for bedre å sikre samsvar mellom den enkeltes ambisjoner og etatens behov.
- Hensiktsmessigheten og behovet for særaldersgrense i politiet bør vurderes.¹⁰²

En kostnadseffektiv organisasjon: Politianalyseutvalget anbefaler at politiet umiddelbart iverksetter en rekke tiltak for å få en mer kostnadseffektiv administrasjon av etaten og redusere eksterne kostnader. Politiet bør:

- redusere antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer til et nivå på linje med de mest kostnadseffektive politidistriktene / særorganene i etaten.
- Etablere administrative fellesfunksjoner for lønnskjøring, regnskap, mv.
- Etablere en felles anskaffelse og forvaltning av eiendom, materiell og kjøretøy for etaten som sikrer en kostnadseffektiv forvaltning innen disse viktige områdene
- Styrke sentral styring og kompetanse innen anskaffelser og gjennom dette å redusere eksterne kostnader og sikre bedre etterlevelse av regelverket for offentlig anskaffelse, i tråd med Politidirektoratets strategi og pågående arbeid innen området.¹⁰³

¹⁰² NOU 2013:9 s. 46.

¹⁰³ NOU 2013: 9 s. 47.

5.8.6 Endringsprogram og «Nærpolitireformen»

Den 17. februar 2015 inngikk regjeringen Solberg en avtale med Venstre om «Nærpolitireformen», som utgjør regjeringens oppfølging av anbefalingene fra Politianalyseutvalget.¹⁰⁴

I avtalen er det påpekt at det allerede er igangsatt en rekke tiltak for å forbedre og videreutvikle politiet. I denne sammenheng er særlig politiets endringsprogram viktig. Det har bestått av fem satsingsområder: 1) Styring, ledelse og kultur, 2) Kommunikasjon og samhandling, 3) Teknologi, 4) Kapasitet, bemanning og ressurser, og 5) Kompetanse, øving, trening og læring. Endringsprogrammet som prosjekt var avsluttet i februar 2015, men politiets arbeid med disse satsingsområdene fortsetter.

Avtalen mellom regjeringen og Venstre er en detaljert avtale på 12 sider. Innledningsvis i avtalen sies det at politiet «skal bli bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Målsettingen med det nye nærpolitiet er at politiet skal være operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger. Denne avtalen skal bidra til et robust nærpoliti som sikrer trygge lokalsamfunn ...». «Nærpolitireformen» innebærer blant annet en reduksjon i antall politidistrikter fra 27 til 12, og at politiets oppgaveportefølje skal endres for å understøtte politiets kjernevirksomhet.¹⁰⁵ I og med at regjeringen og Venstre til sammen har flertall i Stortinget, vil hovedtrekkene i den inngåtte avtalen etter alt å dømme bli gjennomført.

5.9 Oppsummering og forskningsmuligheter

5.9.1 Innledning

22. juli-kommisjonen og politianalyseutvalget har i hovedsak foreskrevet ulik «medisin» for de samme utfordringene. Mens 22. juli-kommisjonen legger vekt på holdninger, kultur og lederskap, legger politianalyseutvalget vekt på organisering og mer formaliserte sider ved politiets arbeid. Både 22. juli-kommisjonen og politianalyseutvalget påpeker en lang rekke problemstillinger, og man kan for så vidt tenke seg at hvert av punktene utgjør en forskningsmulighet. Her bør likevel

¹⁰⁴ Regjeringen vil fremme en stortingsproposisjon der avtalen legges til grunn, men denne proposisjonen er i skrivende stund ennå ikke fremmet.

¹⁰⁵ Se punkt 4.3 ovenfor.

foretas et utvalg. Det må forsøkes å peke på noen sentrale, vidtgående kjernes spørsmål. Basert på denne utredningens tre hovedtema,¹⁰⁶ foreslår jeg:

5.9.2 Forskningsmuligheter hovedtema I: politiet som etat

22. juli-kommisjonens hovedkonklusjoner (se punkt 5.5 ovenfor) gjelder *holdninger, kultur og lederskap* i politiet, knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap. Holdninger, kultur og lederskap er tema som kan være av interesse for psykologisk og sosiologisk forskning. Men også for organisasjons- og administrasjonsvitenskap er det interessante forskningsfelt her, eksempelvis når det gjelder 22. juli-kommisjonens punkter som gjelder gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

Når det gjelder *rettsvitenskapelig forskning* innen hovedtema I og innen de punkter 22. juli-kommisjonen nevner, så er forskning på holdninger, kultur og lederskap ikke emner som naturlig faller inn under de ulike grener av rettsvitenskapen. Likevel kan 22. juli-kommisjonens underpunkter «samhandling» og «IKT-utnyttelse» være av interesse for juridisk forskning. Jeg tenker da på hvilke muligheter norske regelverk gir for innsamling, lagring, bruk og deling av informasjon. Dette er både et spørsmål om hvor langt taushetspliktrenekker, et spørsmål om hvordan personopplysninger skal behandles internt i politiet (politiregisterloven), og hvilke tekniske muligheter regelverkene må operere innenfor. Her viser 22. juli-kommisjonen blant annet til at den enkelte patrulje «må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet» (punkt 15). Kommisjonen sier også at Politidirektoratet raskt må «utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjør samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre og utvikle etaten strategisk» (punkt 13). Det er nærliggende å tenke at det her også finnes forskningstema for de datakyndige ved Institutt for informatikk (se kapittel 19).

Forskning på PST og andre hemmelige tjenester møter større begrensninger enn forskning på ordinært politi, men bør likevel være et prioritert område. 22. juli-kommisjonen nevner konkret at PST «må raskt få på plass en IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt i organisasjonen» (punkt 26). Forholdet mellom PSTs oppgaveløsning og «rammer satt av hensyn til demokrati og personvern» (punkt 25) er også et viktig forskningstema. I begge tilfeller er det snakk om hvordan personopplysninger skal

¹⁰⁶ Se punkt 1.1 ovenfor.

kunne innhentes, lagres, brukes og deles. Regjeringen Stoltenberg sa i Meld. St. 21 (2012–2013) at regjeringen vil «foreta nødvendige endringer og avklaringer i lov og regelverk slik at PST kan innhente, behandle og formidle informasjon», samt «sikre PST tilgang til blant annet passregister og førerkortregister».

Videre vil det ha stor interesse å forske på kontroll- og tilsynsmekanismene politiet er underlagt. Dette gjelder både for politiet generelt, og for PST (og andre hemmelige tjenester). Kontroll- og tilsynsmekanismene er ikke nevnt av 22. juli-kommisjonen, men regelverkene om kontrollen med samfunnets hemmelige maktapparat bør være av stor interesse. Professor Liv Finstad, som er kriminolog, skriver i boken *Innføring i politivitenskap* at de ulike kontrollregimene politiet må svare overfor i Norge, Sverige og Danmark, egner seg godt for et nordisk komparativt prosjekt, særlig ved å fokusere på uavhengighet og tillit.¹⁰⁷

Traavikutvalgets anbefalinger er i stor grad knyttet til organisasjon og ledelse. Dette er et interessant forskningsområde for organisasjons- og administrasjonsvitenskap. Lite av Traavikutvalgets anbefalinger synes å egne seg for juridisk forskning.

Politianalysen har først og fremst et politiinternt perspektiv, slik at det meste politianalyseutvalget uttrykker ligger innenfor denne utredningens hovedperspektiv I. Politianalysen konkluderer med at det er to underliggende hovedårsaker til dagens utfordringer i politiet: i) På den ene siden har politiet ikke fått de rammevilkårene som er nødvendig for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som svarer best mulig til oppgavene politiet er gitt, og ii) politiet har ikke evnet å utnytte de mulighetene som faktisk har vært til stede innenfor de rammene som er lagt. Over tid har det eksistert et stor mulighetsrom for forbedring og utvikling, som ikke har vært benyttet godt nok. For at politiet skal kunne møte fremtidens behov anbefaler utvalget at det gjennomføres en strukturreform og en kvalitetsreform. Strukturreformen skal innebære en økt vektlegging av politiets kjerneoppgaver, samt ny struktur og organisering. Kvalitetsreformen skal innebære forbedret styring og ledelse, samt bedre kvalitet og prestasjoner. Disse tema som politianalyseutvalget beskriver, er tema som egner seg for forskning. Umiddelbart synes det å være tema som er aktuelle for administrasjon og organisasjonskunnskap, men også psykologisk og sosiologisk forskning bør kunne finne interessante og viktige forskningstema her. Dessuten vil de skisserte endringene ha en ikke ubetydelig juridisk komponent, i og med at en strukturreform og en kvalitetsreform nødvendigvis må utformes i juridisk bindende regler.

¹⁰⁷ Liv Finstad: «Det konfliktfylte politiarbeidet», artikkel i Paul Larsson, Helene O.I. Gundhus & Rolf Granér (red): *Innføring i politivitenskap*, Cappelen Damm Akademisk 2014 s. 229–254.

5.9.3 Forskningsmuligheter hovedtema II: politiet som aktør ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse

Perspektivet er her under hovedtema II ikke bare det som skjer internt i politiet, men også politiets samhandling med andre offentlige virksomheter som har roller ved opprettholdelse av ro og orden og ved kriminalitetsbekjempelse – som tollvesen, skattevesen, finanstilsyn osv.

22. juli-kommisjonens hovedkonklusjoner gjelder som sagt holdninger, kultur og lederskap. Vurderingene her blir mye de samme som nevnt i punkt 5.9.2 like ovenfor. Holdninger, kultur og lederskap utgjør interessante forskningsmuligheter innen denne utrednings hovedtema II, for vitenskapsgrenene psykologi, sosiologi, og organisasjons- og administrasjonskunnskap.

Når det gjelder rettsvitenskapelig forskning innen hovedtema II og innen de punkter 22. juli-kommisjonen nevner, så blir vurderingene også her mye de samme som under punkt 5.9.2 like ovenfor, med den endring at perspektivet for analyse av reglene må utvides til å gjelde ikke bare politiet som etat, men også politiets samhandling med andre offentlige virksomheter som tollvesen, skattevesen, finanstilsyn osv. 22. juli-kommisjonens hovedfokus var imidlertid ikke på ordinær kriminalitetsbekjempelse, og dette hovedtema er dermed bare indirekte adressert av kommisjonen.

Traavikutvalget har ikke hatt hovedfokus på ordinær kriminalitetsbekjempelse. Samhandling med andre offentlige aktører er likevel et viktig punkt, som forutsetter informasjonsutveksling. I noen punkter adresseres samarbeidet mellom PST og andre offentlige myndigheter. Punkt 1 gjelder styringsdialogen mellom Justisdepartementet og PST. I punkt 17 sier utvalget at relevante aktører som Utenriksdepartementet, Oslo politidistrikt, Kripos, Økokrim, Direktoratet for samfunnssikkerhet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet bør knyttes til PSTs analyseenhet gjennom etablering av en samrådsmekanisme. Slik samhandling vil åpenbart aktualisere en omfattende informasjonsflyt. Regler for informasjonsutveksling mellom offentlige etater er et viktig juridisk forskningsområde.

Politianalysen konkluderer som nevnt med at politiet bør få anledning til å legge økt vekt på kjerneoppgavene. Kriminalitetsbekjempelse er nettopp politiets kjerneoppgave. Dersom politianalyseutvalgets anbefaling om reform blir gjennomført, bør det være en interessant forskningsoppgave å undersøke om politiet klarer å realisere en bedre kriminalitetsbekjempelse. Dette kan undersøkes

ved å se på endring i oppklaringsprosent mv. Slik forskning er av retts sosiologisk karakter.

5.9.4 Forskningsmuligheter hovedtema III: politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid

Forskjellen mellom hovedtema II og hovedtema III er først og fremst at arbeidet for samfunnssikkerhet har et enda bredere perspektiv enn ved kriminalitetsbekjempelse, slik at samarbeidet omfatter enda flere virksomheter – offentlige og private – enn nevnt i punkt 5.9.3 like over. En annen forskjell er at enda mer står på spill i samfunnssikkerhetsarbeidet, der blant annet terrorisme omfattes. Dette tilsier et krav til bedre samarbeid, noe som blant annet omfatter bedre informasjonsflyt enn ved ordinær kriminalitetsbekjempelse.

Rettsvitenskapelig forskning vil innen hovedtema III blant annet være å analysere samarbeidet mellom politiet og andre offentlige (og private) organer for terrorbekjempelse. Flere av **22. juli-kommisjonens** anbefalinger gjelder forbedret samarbeid mellom politiet og andre viktige etater. Samarbeidet mellom PST, Etterretningstjenesten, NSM og det ordinære politiet nevnes i punkt 27, 28, 30 og 31. Samarbeid mellom politi og forsvar nevnes i punkt 20. Samarbeid mellom politi og helsevesen nevnes i punkt 22, der det anbefales at taushetspliktbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner. Regjeringen har i Meld. St. 21 (2012–2013) sagt om nasjonalt samarbeid at regjeringen vil «styrke samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører».

I kommisjonens punkt 8, 9 og 10 nevnes straffebestemmelser relatert til terrorisme. Innen rettsvitenskapen oppfattes er det en «permanent oppgave» å følge med på utviklingen av straffelovgivningen og «terrorlovgivningen», og evaluere denne. Derfor er dette en forskningsoppgave som i stor grad allerede ivaretas ved Det juridiske fakultet. I punkt 29 nevner kommisjonen at PST bør få videre hjemler for antiterrorarbeid i «det digitale rom». Cyberterror vil sannsynligvis bli en stadig større utfordring i årene som kommer. Juridisk forskning på regler om cyberkriminalitet og cyberterror bør være et prioritert område innen rettsvitenskapen, og her bør det kunne samarbeides med Institutt for informatikk.¹⁰⁸

Traavikutvalgets anbefalinger knytter seg som tidligere nevnt først og fremst til denne utrednings hovedtema I, men adresserer også samhandling med andre

¹⁰⁸ Se kapittel 17 nedenfor.

aktører. Dette er beskrevet i punkt 5.9.3 like over og samfunnssikkerhetsaspektet aktualiserer ikke forskningsmuligheter ut over det som allerede er nevnt i punkt 5.9.3.

Selv om **politianalysen** først og fremst har et politiinternt perspektiv, er en av de fire hovedanbefalingene at politiet bør kunne legge økt vekt på kjerneoppgavene. Arbeidet med samfunnssikkerhet – herunder forebygging og bekjemping av terrorisme – hører til kjerneoppgavene. Politiets samhandling med andre aktører for å styrke samfunnssikkerheten er et forskningstema som Institutt for administrasjon og organisasjonskunnskap allerede har prioritert i flere år. Forskning på de endringer som antakelig vil komme i politiet er åpenbart et felt som fortsatt vil interessere forskere ved instituttet. Også psykologisk og sosiologisk forskning vil her være aktuelt. Dessuten vil en bedre struktur for å håndtere samfunnssikkerhet ha en viktig juridisk komponent i form av formaliserte regler for samhandling – noe som er av stor rettsvitenskapelig interesse.

6 Kompetanse og forskningsinteresse ved det juridiske fakultet

6.1 Juristers kompetanse – hva kan jurister bidra med?

Juss er læren om rettsreglene. Juristers kompetanse er å ha kjennskap til lover og regler og begrunnelsen(e) for disse, formulere hva reglene helt eksakt innebærer, og evaluere reglene og begrunnelsene. Man kan spørre om juss nærmest er et «revisorfag» som «millimeter for millimeter» gjennomfører analyser av regler ut fra reglenes egen logikk, uten at arbeidet settes inn i et større analytisk perspektiv. På én måte kan man si at et slikt «revisorpreg» er et grunnleggende trekk ved all juss: Lovregler finnes fordi den demokratisk valgte lovgiveren har vedtatt dem, og slik har bestemt at de skal følges. Dermed må reglenes egne interne logikk være svært viktig ved tolkningen – altså, fastsettelsen av hva reglene eksakt innebærer. Men på den annen side er det ved regeltolkning alltid et visst rom for skjønn, og da er det viktig at tolkningen skjer i lys av en bredere kontekst. Særlig viktig her er reglenes *formål*.¹⁰⁹ Dessuten er det en viktig side ved rettsvitenskap å evaluere om reglene er gode, og om de bør forbedres. En evaluering må for det første ta utgangspunkt i kunnskap om hva reglene helt eksakt innebærer. Utviklingen av retten skjer nå i et

¹⁰⁹ Om formål betydning ved lovtolkning se eksempelvis Eckhoff & Helgesen 2001 s. 101 forts., Kvam 2014b s. 57.

så høyt tempo at det er en viktig del av rettsvitenskapen å holde seg à jour med hva som finnes av regler, og hva reglene innebærer – både isolert og sett i en større sammenheng. Uten en slik kunnskapsbasis kan man ikke foreta en kvalifisert analyse av om reglene er gode, og om de bør forbedres. En evaluering må for det andre alltid bygge på en grundig forståelse av hvilke verdier reglene skal fremme. Derfor er kunnskap om, og drøfting av verdispørsmål – altså reglenes begrunnelse / formål – en meget sentral side ved rettsvitenskapen. Dette gjelder i særlig grad på områder som strafferett og politirett, fordi disse rettsområdene har spesielt stor betydning for borgerne.

Videre er det viktig å evaluere hvordan reglene fungerer *i praksis* og dermed om reglene fremmer de verdiene de er ment å fremme. Juristers kompetanse er imidlertid først og fremst kunnskap om regler og tolkning av regler. Jurister vet ikke nødvendigvis særlig mye om hvordan reglene fungerer i praksis. Jurister kan eksempelvis redegjøre for hvilke regler som finnes om hvordan politiet skal løse skarpe oppdrag, men det ligger ikke innenfor rettsvitenskapen å foreta feltundersøkelser for å finne ut hvordan politiet faktisk løser skarpe oppdrag. Her må andre fagfelt inn. I retts sosiologien undersøkes hvordan rettsregler virker inn på samfunnet, og hvordan samfunnet virker inn på rettsregler. I kriminologien undersøkes mer konkret fenomener knyttet til strafferetten, blant annet hva som har betydning for hvilke handlinger som defineres som straffbare, hvilke reaksjoner samfunnet til enhver tid har til rådighet, og hva som har betydning for om forskjellige reaksjoner blir brukt eller ikke.¹¹⁰ Det sies gjerne at uten retts sosiologi er strafferetten blind, og uten kriminologi er strafferetten hjerteløs. Disse disiplinene er således viktige samarbeidende vitenskaper. Tilsvarende kan man si at uten organisasjons- og administrasjonsvitenskap vil jussen være hjelpeløs når det gjelder å formulere rettsregler for en optimal organisering av politiet. Det juridiske fakultet i Bergen har ikke kompetanse på retts sosiologi og kriminologi, til forskjell fra Juridisk fakultet i Oslo.¹¹¹ Ved Sosiologisk institutt UiB finnes det imidlertid retts sosiologisk kompetanse.¹¹²

6.2 Forskergruppen for strafferett og straffeprosess

Juridisk fakultet har en forskningsgruppe for strafferett og straffeprosess. Gruppen regnes som et av fakultetets sterkeste fagmiljøer, og regnes også som fremstående i

¹¹⁰ Jusleksikon 2010 s. 226–227. Det er imidlertid ikke helt skarpe grenser mellom retts sosiologi og kriminologi.

¹¹¹ Det ble forsøkt bygd opp retts sosiologimiljø ved fakultetet på slutten av 1980-tallet, uten suksess.

¹¹² Se kapittel 8 nedenfor.

nordisk sammenheng.¹¹³ Gruppen har hjemmesiden <http://www.uib.no/fg/straff> og har en rekke medlemmer. Disse er, i skrivende stund¹¹⁴ og i alfabetisk rekkefølge, følgende 25 personer: forsker Ragnar Auglend, førsteamanuensis Bjørnar Borvik, professor Terje Einarsen, stipendiat Ingun Fornes, førsteamanuensis Anne Marie Frøseth, professor Linda Gröning, stipendiat Katrina Nell Hames, stipendiat Katrine Rong Holter, professor Erling Johannes Husabø, professor Jørn R.T. Jacobsen, forsker Gert Johan Kjelby, professor Eivind Kolflaath,¹¹⁵ førsteamanuensis Bjarne Kvam,¹¹⁶ stipendiat Marte Habberstad Mo, professor Henry John Mæland, stipendiat Eva Marie Verstergaard Møller, vit. ass. Jan Tore Remøy, stipendiat Ingvild Sandhaug, stipendiat Ola Johan Settem, professor Asbjørn Strandbakken, postdoktor Annika Elisabet Suominen, postdoktor Tina Søreide,¹¹⁷ professor Ørnulf Øyen, professor Jørgen Aall, professor Ragna Aarli.

Denne oversikten, som er basert på forskergruppens hjemmeside, er ikke fullt ut dekkende. Blant annet arbeider professor Jon Petter Rui med strafferettslige spørsmål, men er av ukjente årsaker ikke nevnt på hjemmesiden. Det kan også nevnes at professor Jørn Øyrehagen Sunde, som er rettshistoriker, har vært tilknyttet gruppen i lengre tid, men er ikke nevnt på hjemmesiden pr. ultimo februar 2015.

6.3 Publisering innen politirelatert forskning

6.3.1 Oversikt

For å gi en oversikt over den kompetanse Det juridiske fakultet besitter innen politirelatert forskning i vid forstand, har jeg valgt å fokusere først og fremst på det forskerne ved fakultetet har publisert. Dette er nedenfor i hovedsak presentert etter hvilke forskningsprosjekter publiseringene har vært knyttet til. I gjennomgangen har jeg nevnt de fleste publiseringer som er gjort, knyttet til ulike prosjekter. Ut over dette bidrar forskerne ved Det juridiske fakultet også i stor grad med foredrag og uttalelser i pressen.

¹¹³ Se Husabø mfl. 2010 s. 9.

¹¹⁴ Ultimo februar 2015.

¹¹⁵ Kolflaath er filosof og har lenge vært tilknyttet Juridisk fakultet og strafferettsgruppen.

¹¹⁶ Kvam tiltrer som dommerfullmektig ved Bergen tingrett 1. mars 2015.

¹¹⁷ Søreide er samfunnsøkonom, tilknyttet forskningsprosjektet «Theory in practice: Risks and Responses in the Modern Criminal Law», se punkt 6.3.6 nedenfor..

6.3.2 «Pre-aktiv strafferett, studie av eit pågåande omskifte i norsk strafferett og straffeprosess»

Forskningsrådet ga støtte til dette prosjektet, som ble startet opp i 2003 og avsluttet i 2007. Prosjektleder var professor Erling Johannes Husabø. Hovedmålsettingen var å bidra til økt innsikt i den karakterendringen i strafferetten som Husabø kaller «pre-aktiv strafferett» – det vil si en strafferett som tar sikte på «å møte den kriminelle verksemda allereie på eit førebuande stadium, i form av kriminalisering, etterforskning og sanksjonering». Et av prosjektets delmål var å sammenlikne utviklingen i norsk rett med utviklingstendenser innen andre europeiske land og EU. Et annet delmål var å kaste lys over den nære sammenhengen det er mellom utformingen av materielle strafferettsregler og prosessuelle regler om inngripende etterforskningsmetoder. Tredje delmål var å synliggjøre de nye prinsipielle spørsmålene som utviklingen mot en preaktiv strafferett reiser. Fjerde delmål var å styrke kompetansen i og rekrutteringen til strafferett som universitetsfag. Blant de publiserte arbeider nevnes:

Erling Johannes Husabø: «Pre-aktiv strafferett», i *Tidsskrift for Strafferett*, 2003 s. 96–107.

Erling Johannes Husabø: «Verdival og lovtekniske utfordringar ved revisjon av straffelova kap. 8 og 9», i *Tidsskrift for Strafferett* 2003 s. 217–237.

Erling Johannes Husabø: «Strafferetten og kampen mot terrorismen», i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 2004 s. 180–193.

Erling Johannes Husabø: «The implementation of new rules on terrorism through the pillars of the European union», i Erling Johannes Husabø and Asbjørn Strandbakken (eds.): *Harmonization of Criminal Law in Europe*, Intersentia 2005, p. 53–78.

Erling Johannes Husabø og Jørgen Aall: «Bekjempelse av rettsstaten og forsvar for rettsstaten – et britisk eksempel», i *Lov og Rett* 2005 s. 515–530.

Erling Johannes Husabø: «Prinsipielle problemstillinger ved ei eventuell kriminalisering av «grooming» i nordisk rett», i *Nordisk seminar om grooming*, Justisdepartementet 2006.

Jørn R.T. Jacobsen: «Strafferett i ein demokratisk rettsstat», i Jan Fridthjof Bernt og Synne Sæther Mæhle: *Rett, samfunn og demokrati*, Oslo 2007 s. 419–441.

Jørn R.T. Jacobsen: Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten. Phd-avhandling, Bergen 2009.

Erik Wold: *Europol som samarbeidspartner for norsk politi*. Stor juridisk særavhandling, Bergen 2004.

Geir Sunde Haugland: Våpen- og knivforbud: en fremstilling og vurdering av bakgrunnen for, innholdet i og håndhevingen av våpen- og knivforbudet på offentlig sted. Stor juridisk særavhandling, Bergen 2004.

6.3.3 «Rettsstatlege utfordringar ved internasjonalisering av strafferettspleia, med særleg fokus på europeisk integrasjon»

Forskningsprosjektet var finansiert av Norges Forskningsråd og Det juridiske fakultet, og strakk seg fra 2007 til 2013. Prosjektleder var professor Erling Johannes Husabø. Forskingen ble utført av prosjektlederen samt postdoktor Terje Einarsen, stipendiatene Annika Elisabeth Suominen og Bjarne Kvam, og dessuten seks andre forskere: Gjermund Mathisen, Christian Franklin, Ingvild Bruce, Johan Boucht, Heidi Juritzen og Ola Johan Settem.

Et gjennomgående tema var å drøfte fremveksten av nye internasjonale regler og samarbeidsformer på strafferettens område i lys av de grunnleggende kravene til en rettsstat, særlig menneskerettighetene og individenes rettssikkerhet. På et overordnet plan viste prosjektet at strafferetten mer og mer utvikler seg i et samspill mellom globale, regionale og nasjonale aktører. Et hovedområde innen prosjektet var utforskning av forholdet mellom internasjonale krav til kriminalisering og de nærmere utforminger av nasjonale strafferegler. Et annet hovedområde var utviklingen av den internasjonale kjernestrafretten. Nok et hovedområde var utviklingen av nye former for strafferettslig samarbeid mellom stater og mellom stater og internasjonale organisasjoner og domstoler. I særlig grad ble det her fokusert på utviklingen av samarbeidsformer i EU – og da især på «prinsippet om gjensidig anerkjennelse» og «tilgjengelighetsprinsippet». I sluttrapporten til Norges Forskningsråd heter det blant annet:

Prosjektet har gitt dei sentrale prosjektmedarbeidarane høve til å utvikla ein spisskompetanse på den europeiske og internasjonale rettsutviklinga på strafferettens område. Såleis meiner vi å ha oppnådd målet om [å] opparbeida en kompetanse som vert etterspurt i det nasjonale og internasjonale fagmiljøet. Samtidig må ein sjå denne satsinga som ledd i ei breiare og meir langsiktig oppbygging av eit sterkt strafferettsleg forskningsmiljø ved Det juridiske fakultet i Bergen. Slik vil prosjektet vonleg og venteleg bidra til vidare kunnskapsutvikling i åra som kjem.

Nærmere om forskningsprosjektet se <http://www.uib.no/fg/straff/51780/prosjekt>. Blant publikasjonene nevnes:

Erling Johannes Husabø og Ingvild Bruce (ass): Fighting Terrorism through Multilevel Criminal legislation. Security Council Resolution 1373, the EU Framework Decision on Combating Terrorism and their Implementation In Nordic, Dutch and German Criminal Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2009, 488 s.

- Erling Johannes Husabø: «The interaction between Global, Regional and National regulation in the Definition of terrorism», i: Andreas Follesdal, Ramses A. Wessel, Jan Wouters (eds.), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Martinus Nijhoff Publishers 2008.
- Erling Johannes Husabø: medlem i Metodekontrollutvalget, NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll.
- Erling Johannes Husabø: «Strafferettsvitskapen si oppgave i åra som kjem», i *Tidsskrift for Strafferett* 2010 (4) s. 284–388.
- Erling Johannes Husabø: «Counterterrorism and the expansion of proactive police powers in the Nordic states», i: Jenkins, David & Henriksen, Anders (eds.), *The Long Decade – how 9/11 has changed the law*, Oxford University Press, New York 2012.
- Terje Einarsen: *The Concept of Universal Crimes in International Law*
- Terje Einarsen: *Utlendingsloven med kommentarer*, Fagbokforlaget, Bergen 2008.
- Annika Suominen: *The principle of mutual recognition in cooperation in criminal matters – A study of the principle in four framework decisions and in the implementation legislation in the Nordic Member States*. PhD-avhandling, Intersentia, Belgia 2011.
- Bjarne Kvam: *Politiets persondatarett. En studie av hjemmels- og formålkrav ved politiets utlevering av personopplysninger til utlandet*. PhD-avhandling. Gyldendal Juridisk, Oslo 2014.
- Bjarne Kvam: *Norge og Schengen – et svekket samarbeid mot kriminalitet*. Revidert stor masteravhandling. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 2008.
- Gjermund Mathisen: *Utlevering for straffbare forhold*. Phd-avhandling. Gyldendal Akademisk, Oslo 2009.
- Christian Franklin: *Om innholdet og rekkevidden av det EØS-rettslige prinsippet om direktivkonform fortolkning – herunder på strafferettens område*.
- Johan Boucht: *Cross-boundary Use of Police Powers within the EU – A Nordic Perspective*.
- Ola Johan Settem: *Suspensjon av plikter etter EMK på nødrettslig grunnlag*. Stor masteravhandling 2007.
- Heidi Juritzen: *Den europeiske bevisordre – hva vil forskjellen bli for Norge?* Stor masteravhandling 2009.

6.3.4 «Criminal Law Theory – A New Norwegian Approach»

Forskningsprosjektet strakk seg fra 2009 til 2013. Finansiert av Bergen forskningsstiftelse. Prosjektleder var (daværende) postdoktor Jørn R.T. Jacobsen. Prosjektet utforsket muligheten for å utvikle norsk strafferett og norsk strafferettsvitenskap i en mer teoretisk retning enn det har vært tradisjon for. «Criminal Law Theory» besto av tre postdoktorprosjekter «each aiming to work out a theoretical framework concerning three core notions in the criminal law». Disse tre kjernespørsmålene var i) «an investigation into the structure of the concept of crime (Verbrechenslehre) in Norwegian criminal law», ii) «an investigation into the concept of the criminal justice system in light of the paradigmatic changes that the internationalization of the criminal law is resulting in», og iii) «an investigation into the concept of a fair trial as a framework for understanding of the aims and limits of the criminal procedure».

Utvalgte publikasjoner:

Linda Gröning: «A Criminal Justice System or a System deficit: Notes on the System Structure of the EU Criminal Law», i *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 18, Nr. 2/2010, p. 115–137.

Linda Gröning: «Criminal Law science and transnational criminal law: reflections on the role for comparative research», i Thomas Elholm et.al (eds.): *Liber amicarum et amicorum Karin Cornils – Glimt af nordisk straffrätt og straffeprosessrett*, København 2010, pp. 243–266.

Linda Gröning & Jørn Jacobsen: *Restorative Justice and Criminal Justice – Exploring the relation* (2011)

Jørn Jacobsen: «Some Notes of the Evolution of a General Part for International Criminal Law», i *Retfærd*, 2/129, 2010, pp. 3–32.

Jørn Jacobsen: «The Methodology of the Norwegian Criminal Law Doctrine», i Thomas Elholm et.al. (eds.): *Liber amicarum et amicorum Karin Cornils – Glimt af nordisk straffrätt og straffeprosessrett*, København 2010, pp. 243–266.

6.3.5 «Strafferettssystemets funksjonalitet»

«Strafferettssystemets funksjonalitet» er et omfattende prosjekt finansiert av Bergen Forskningsstiftelse. Prosjektleder er professor Linda Gröning. Prosjektet startet opp i 2011 og varer til 2017. Det som utforskes er «strafferettssystemets funksjonalitetsdimensjon – med særlig fokus på politi- og straffeprosess». Ifølge prosjektets hjemmeside undersøkes «forholdet mellom systemets rettslige

rammeverk og dets evne til å realisere gitte mål, oppgaver eller funksjoner – så som politiets oppgaver innen effektiv kriminalitetsforebygging. Målsettingen er å bidra til en dypere forståelse av funksjonspremissene for ulike slags (rettslige) normer, begreper og institusjonelle systemløsninger, i tillegg til en dypere forståelse for systemet som et fungerende hele». «Strafferettssystemets funksjonalitet» består av en rekke delprosjekter. Her omtales først de avsluttede prosjektene (de fire først nevnte prosjektene like nedenfor), deretter prosjekter som pågår i skrivende stund.

Mellom rett og plikt til straffeforfølgning. Prosjektansvarlig: daværende seniorrådgiver Gert Johan Kjelby. Kjelby har skrevet phd-avhandling om opportunitetsprinsippet i straffeprosessen. Dette er et prinsipp som gir påtalemyndigheten en diskresjonær myndighet til å starte eller avslutte en etterforskning. Publikasjon:

Gert Johan Kjelby: *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*. Phd-avhandling, Cappelen Damm Akademisk, Oslo 2013.

Familevold og rettslige sanksjoner: Problemer og løsninger. Artikkelprosjekt. Publikasjoner:

Linda Gröning: «Straffrättssystemets funktion vid familjevåldsbrått mot barn: problem, utgångspunkter, perspektiv och svar», i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 2013 s. 369–383.

Linda Gröning: «Familjevåld i gränssnittet mellan straffrätten och barnevernsrätten: Om offentliga myndigheters rätt och plikt att anmäla av brott», i *Tidsskrift for Strafferett* 1/2013 s. 37–63.

Linda Gröning, Annika Suominen og Stina Berge: «Familievold og strafferettssystemets funksjonalitet», konferanserapport i *Tidsskrift for Strafferett* 1/2013 s. 147–156.

Prinsipper for straffegjennomføring: spørsmål om innholdet i fengselsstraffen. Artikkelprosjekt. Publikasjoner:

Linda Gröning: «Sjuk, frisk och farlig: straffrättens reaktionssystem i gränssnittet mellan straff, vård och samhällsskydd», i *Undring og erkjennelse – Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Bergen 2013.

Linda Gröning: «Straffgjennomføring som en del av straffrättssystemet: Principförklaring av fängelsestraffets innehåll», i *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1/2013.

Overføring fra tvungent psykisk helsevern til anstalt innen kriminalomsorgen: Fra særreaksjon til straff? Mastergradsprosjekt.

Strafferettssystemet formål og funksjon. Bokprosjekt. Publikasjon:

Linda Gröning: *The criminal justice system: meaning, concepts, functions* (under utgivelse).

Utvidet inndragning som strafferettslig sanksjon. Postdokprosjekt. Publikasjoner:

Johan Boucht: «Extended Confiscation and the Proposed Directive on Freezing and Confiscation of Criminal Proceeds in the EU – on Striking a balance Between Efficiency, Fairness and Legal Certainty», i *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Procedure* 2013 s. 127–162.

Johan Boucht: «Utvigdat förverkande enligt strl. § 34a – ny modell för ökad funktionalitet eller obefogat avsteg från hävdvunna rättssäkerhetskrav?», i *Tidsskrift for Strafferett* 2012 s. 382–423.

Fengsling av utlendinger. Publikasjoner:

Erling Johannes Husabø og Annika Elisabeth Suominen: *Forholdet mellom straffeprosesslovens og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler*, rapport til Justis- og beredskapsdepartementet februar 2012.

Annika Elisabeth Suominen: «Forholdet mellom utlendingslovens og straffeprosesslovens regler om fengsling», i Aas, Ugelvik og Johansen (red.): *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*. Oslo 2013.

Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt ved operativ politiinnsats. Phd-prosjekt, forsker Ragnar Auglend.

Hvordan behandler vi de farligste blant oss? Phd-prosjekt, stipendiat Marte Habberstad Mo.

Strafferettens hensiktskrav i et funksjonalitetsperspektiv. Phd-prosjekt, Katrine Rong Holter.

Lovgivningstiltak for en mer effektiv behandling av straffesaker. Forsker Gert Johan Kjelby. Her er to delprosjekt; i) etterforsknings- og påtalestadiet, og ii) domstols- og irettføringsstadiet. Særlig er det muligheten for innføring av en form for «plea bargaining» i norsk rett som undersøkes. Det er planlagt publisering av et større arbeid medio 2015. Det kan dessuten nevnes at Kjelby ellers har publisert:

Gert Johan Kjelby og Ørnulf Øyen: «Every reasonable effort? Om domstolenes og påtalemyndighetens plikt til å sikre tiltaltes rett til krysseksaminasjon», i *Undring og erkjennelse – Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Bergen 2013.

Funksjonaliteten til straffebudet om tvangsekteskap. Masteravhandling.

Trust, Law and Functionality in Criminal Justice. Rasmus Wandall.

6.3.6 «Theory in Practice: Risks and Responses in the Modern Criminal Law»

Forskningsprosjektet er finansiert av Norges forskningsråd ved Frisam, og er et samarbeidsprosjekt med «Criminal Law Theory – A New Norwegian Approach». Prosjektet ble startet i 2011 og avsluttes i 2015. Prosjektledere er professor Linda Gröning og professor Jørn R.T. Jacobsen. På prosjektets nettside står det om prosjektets motivasjon at blant de viktigste samfunnsendringene i dag er internasjonaliseringen og utviklingen av «risikosamfunnet». Disse endringene har stor betydning for utviklingen av strafferetten.

I tillegg til prosjektledernes egne bidrag består forskningsprosjektet av to stillinger – en phd og en postdoktor. Phd-prosjektet og postdoktorprosjektet skal analysere ulike dimensjoner av strafferetten hvor de nevnte effektene har hatt betydning. Phd-stillingen er besatt av Eva Marie Vestergaard Møller, som har mastergrad i rettsvitenskap fra Danmark. Prosjektets arbeidstittel er «Criminalization of Dangerous Acts – Reconstructing the Concepts of Risk and Danger for Norwegian Criminal Law». Postdoktorstillingen er besatt av samfunnsøkonom Tina Søreide, som kommer fra Christian Michelsens institutt for Videnskap og Åndsfrihet (CMI). Prosjektets arbeidstittel er «The Economics of Crime and Criminal Sanctions», og er et law & economics-prosjekt som fokuserer på korrupsjon.

6.3.7 Andre forskningsarbeider og publikasjoner

Ut over prosjektene og publiseringene nevnt til nå i kapittel 6 har det ved Det juridiske fakultet vært avgitt doktorgradsarbeider innenfor temaet politirelatert forskning, og det er utgitt strafferettslig litteratur av stor relevans. Det er særlig verdt å nevne boken *Politirett* skrevet av Ragnar Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug – et standardverk på nærmere 1200 sider. I denne oversikten nevner jeg kun relevante bokutgivelser. Oversikten er kronologisk og ikke uttømmende.

Erling Johannes Husabø: *Straffansvarets periferi. Medverking, forsøk, førebuing*. Oslo 1999.

- Asbjørn Strandbakken: Uskyldspresumsjonen. Doktoravhandling, Bergen 2003.
- Ragnar Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug: Politirett. 2. utgave. Oslo 2004.
- Asbjørn Strandbakken & Erling Johannes Husabø (eds.): Harmonization of Criminal Law in Europe. Intersentia 2005.
- Linda Gröning: EU, staten och rätten att straffa. Doktoravhandling. Stockholm 2008.
- Jon Petter Rui: Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning. Doktoravhandling. Oslo 2009.
- Ørnulf Øyen: Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen. Phd-avhandling. Bergen 2010.
- Henry John Mæland: Norsk alminnelig strafferett. Bergen 2012.
- Jon Petter Rui: Hvitvasking – fenomenet, regelverket, nye strategier. Oslo 2012.
- Ragnar Auglend: Politiloven § 16 første ledd – en rettslig skranke for valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene? PHS Forskning 2012:3, Oslo 2012.
- Bjarne Kvam: ABC i alminnelig strafferett. Oslo 2014.

6.3.8 Fagene strafferett og rettargang

Dette er obligatoriske fag på masterprogrammet. Både strafferett (JUS241) og rettargang (JUS242) gir 20 studiepoeng. Kjernelitteratur på JUS241 er Henry John Mæland: *Norsk alminnelig strafferett*, Bergen 2012, samt Johs. Andenæs: *Spesiell strafferett og formuesforbrytelsene*, samlet utgave ved Kjell V. Andorsen, Oslo 2008. Kjernelitteraturen på JUS242 er Henry John Mæland: *Kort prosess*, 3. reviderte utgave, Bergen 2013, samt Johs. Andenæs: *Norsk straffeprosess*, 4. utgave, samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2008.

6.3.9 Fagene politirett og påtalerett – spesialemer

Politirett er et 20 poengs studium (JUS254-2-A) som tilbys studentene ved Juridisk fakultet i Bergen som spesialemerne. Kursansvarlig er professor Henry John Mæland. Pensum er utvalgte deler av Ragnar Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug: *Politirett*, 2. utgave, Oslo 2004.

Påtalerett er et 10 poengs spesialemerne (JUS255-2-A) som tilbys ved fakultet. Kursansvarlig er professor Asbjørn Strandbakken. Pensum er blant annet utvalgte deler av følgende bøker: Jo Hov: *Rettergang II*, Oslo 2010; Hans Kristian Bjerke og Erik Keiserud: *Straffeprosessloven med kommentarer bind I og bind II*; Asbjørn

Strandbakken: «Klage over påtalevedtak», i *Jussens Venner* 1997; Gert Johan Kjelby: «Forhandlinger og avtaler mellom påtalemyndigheten og siktede – straffeprosessuelle forlik?» i *Kritisk Juss* 1996; Tor-Geir Myhrer: «God påtaleskikk», i Arne Fanebust mfl.: *Juss og etikk*, Oslo 2005.

6.4 Hovedspor i politirelatert forskning ved Juridisk fakultet

Gjennomgangen av forskningsprosjekter og relevant litteratur ved Det juridiske fakultet viser at forskningen er forholdsvis mangeartet. Antall publiseringer er stort og har økt de senere år. Av de nevnte publiseringene er antallet 13 i fireårsperioden 2006–2009, mens antallet er 22 for fireårsperioden 2010–2013. Økningen reflekterer at Juridisk fakultet i Bergen satser offensivt på forskning, og at den bevisste rekrutteringen til forskning (nevnt i punkt 6.3.2 og 6.3.3 ovenfor) har lyktes. Det må dessuten påpekes at litteraturgjennomgangen her i kapittel 4 ikke er uttømmende – i realiteten er det publisert en god del mer enn det refererte.

Alle de nevnte prosjektene undersøker deler av det som kan kalles «politirelatert forskning i vid forstand». Fagfeltet er likevel så omfattende at forskningspotensialet fortsatt er stort. Det er nær sagt bare fantasien setter begrensninger for hva som kan og bør utforskes. Til tross for variasjonsmangfoldet i publikasjonene nevnt over, er det mulig å peke på noen hovedspor i forskningen.

- Pre-aktiv strafferett. Dette hovedsporet ble undersøkt i forskningsprosjektet «Pre-aktiv strafferett», men også en god del forskning som er gjennomført i ettertid er tematisk orientert mot de problemstillinger som aktualiseres blant annet ved at innslagspunktet for straffbarhet flyttes frem i tid.
- Internasjonalisering. Dette hovedsporet undersøkes først og fremst i prosjektet «Rettsstatlege utfordringar ved internasjonalisering av strafferettspleia». Internasjonalisering har likevel en så gjennomgripende betydning at det er et tema som i større eller mindre grad preger alle de nevnte prosjektene.
- Teoretisering. Her er særlig arbeidene til Jacobsen og Gröning sentrale. Disse teoriarbeidene står i stor grad på egne bein i forhold til andre hovedspor.
- Funksjonalitet. I og med at «Strafferettssystemets funksjonalitet» er et særlig omfattende forskningsprosjekt, er det naturlig å nevne dette som et eget hovedspor. Samtidig kan det hevdes at all strafferettslig forskning har et funksjonalitetsaspekt, og fokus i dette hovedsporet blir dermed videre enn i de andre hovedsporene.

Gjennomgangen har vist at det ved Det juridiske fakultet ikke er blitt forsket særlig mye på «politirett» i snever forstand. Kjerneområdet for strafferettsgruppens forskning har vært de *strafferettslige normene*, i betydning den positive strafferetten (strafferettsdogmatikk), og det teoretiske grunnlaget for normene. Dette vil si at hovedtyngden av forskningen ligger innenfor hovedtema II; politiets som aktør ved kriminalitetsbekjempelse. Denne oppsummeringen er i tråd med analysen til en gruppe som i 2010 utredet muligheten for at strafferettsmiljøet ved Juridisk fakultet i Bergen kunne utvikles til et Senter for Fremragende Forskning (SFF).¹¹⁸ Denne målsettingen er foreløpig lagt på is, men SFF-ambisjonen viser likevel at interessefeltet til forskergruppen for strafferett og straffeprosess har vært knyttet til strafferettens tradisjonelle kjerneområde. Den materielle strafferetten har vært hovedfokus. Men også straffeprosess har vært og er viktig, og har vært tema for blant andre Strandbakken, Øyen og Kjelby.

6.5 Aktuelt nytt hovedspor 1: Politirett i «snever forstand»

I og med at politirett i mer snever forstand ikke har vært et sentralt forskningsområde ved fakultetet, kan dette være et nytt og fruktbart hovedspor i den politirelaterte forskningen ved fakultetet. Det er for øvrig ikke bare ved Juridisk fakultet i Bergen at det har vært sparsommelig med rettsvitenskapelig forskning innen dette området. Selv om det har vært forsket mye på politispørsmål i Norden, har det ikke vært gjennomført så mye *rettsvitenskapelig* forskning. Noen unntak skal nevnes: Annika Norèes avhandling *Lage befogenhet: Polisens rätt att använda våld* (Stockholm 2008), Johan Bouchts avhandling *Polisiär voldsanvändning* (Uppsala 2011), Emil Bock Greves avhandling *Politiets Efterretningstjeneste – en retlig belysning af tjenestens virksomhed og det samlede kontrolsystem* (København 2014), Bjarne Kvams avhandling *Politiets persondatarett* (Oslo 2014) og Steinar Fredriksens avhandling *Ro, orden og frihet* som han forsvarte i Bergen i mars 2014. I og med at den rettsvitenskapelige forskning på politirett i «snever forstand» (hovedtema I i denne utredningen) til nå har vært noe stemoderlig behandlet ved fakultetet, er dette et godt argument for å prioritere en slik satsing. Et annet argument er at legalitetsprinsippets klarhetskrav har styrket seg betydelig i norsk rett, noe som innebærer et skjerpet krav til en klar regulering av politiets inngripende virksomhet. Dette fører til at det blir stadig flere regler, og dermed øker også behovet for juridisk analyse.

¹¹⁸ Husabø mfl. 2010 s. 12–14.

Et nytt hovedspor i fakultetets forskning bør ha en nær relasjon til den kompetansen som allerede finnes. Det innebærer at helt nye disipliner, som rettssoiologi og kriminologi, ikke anbefales på kort og mellomlang sikt. På lengre sikt bør fakultetet likevel ha som målsetting å utvikle kompetanse innen disse disipliner. Et alternativ her kan imidlertid være å utvikle et tettere samarbeid med Sosiologisk institutt, der postdoktor Ingrid Rindal Lundestad arbeider med rettssoiologisk forskning (se kapittel 8 nedenfor).

Spørsmålet blir så hvilke forskningstema som mer konkret kan anbefales innen et nytt «polisiært» hovedspor – politirett i «snever forstand» – som har et etatsinternt fokus. Her viser jeg til det som ble sagt av strategigruppen for et Senter for fremragende forskning i strafferett i 2010: «det er ikke uten videre lett å foreslå målsettinger for et forskningssenter som ligger atskillige år frem i tid. Både internt i forskningsmiljøet og innenfor fagets samfunnsmessige kontekst kan det skje endringer som gjør at også forskningsmessige interesser og prioriteringer endrer seg». Likevel vil jeg nedenfor påpeke noen forskningstema som etter alt å dømme vil være av interesse i mange år fremover. Først kan det nevnes at kriminalitet knyttet til ny teknologi vil bli stadig viktigere innen den tradisjonelle rettsdogmatiske forskningen. Ny kommunikasjonsteknologi kan sies å være et viktig knutepunkt for kriminalitet. Det er både en arena for ny kriminalitet, samtidig som det også benyttes for utførelse av tradisjonell kriminalitet. Studiet av kriminalitet knyttet til ny teknologi fanger derfor inn svært mange viktige sider ved kriminalitetsbekjempelse. Ny teknologi har betydning både for strafferettsfeltet generelt, for politiets forebyggende og avvergende arbeid, og for etterforskning og irettføring av straffesaker.

Når det gjelder mulige tema innen det mer «rene» politiinterne perspektiv, nevner jeg:

- Politirett generelt. I og med at det ikke har vært forsket mye innen dette hovedsporet, er det generelt et behov for kunnskap. Et eksempel på tema ligger i en søknad om phd-stipend som fakultetet har mottatt, til et prosjekt med tittelen «Legalitetsprinsippets krav til lovregulering av, og som rettslig skranke for politiets adgang til å anvende makt under myndighetsutøvelse».
- Undersøkelser av hvor effektive de ulike politimetoder er – etterforskningskvalitet og etterforskningseffektivitet.
- Politiets bruk av makt, herunder arrestasjonsteknikk.
- Forskning på forhold knyttet til de «hemmelige tjenestene», som Politiets sikkerhetstjeneste og Forsvarets etterretningstjeneste, og deres internasjonale samarbeid. En viktig begrunnelse for å analysere slik virksomhet nærmere, er at politiets og andre kriminalitetsbekjempende

myndighetsorganers arbeid for å forebygge og avverge straffbare handlinger har økt kraftig de siste 10–15 årene, og naturlig nok særlig etter 11. september 2001 og 22. juli 2011.¹¹⁹ Et av deltemaene her er å forske på regelverk knyttet til organer som kontrollerer de «hemmelige tjenestene».

- Politiets interne funksjonalitet – blant annet forskning på adgangen til bruk av personopplysninger, og informasjonsflyt. Kvam 2014 hadde blant annet dette som tema, men avhandlingen omfatter ikke alt som skjer i politiet, og reglene blir dessuten raskt endret.
- Lovgivning om samspillet mellom politiet og andre kriminalitetsbekjempende myndighetsorganer – det vil si politiets samhandling med andre etater i straffesakskjeden.
- Politi, kjønn og etnisitet. Her er det spørsmål om kjønn og etnisitet internt i politiet, men også forholdet mellom politiet og «klientellet», basert på analyser med kjønn og etnisitet som perspektiv.
- Det internasjonale politisamarbeidet. Her er det mange sentrale tema. Internasjonal, organisert kriminalitet er økende. En viktig problemstilling gjelder det europeiske samarbeidet om bruk av bevis. Visjonen i EU er ikke bare en «fri flyt» av bevis – med andre ord at bevis som er innhentet til bruk i en straffesak i ett land, om ønskelig skal kunne brukes som bevis også i en annen straffesak, i et annet land – men også en europeisk «bevisordre», der medlemsstatene kan pålegge hverandre å utføre etterforskningskritt. Videre arbeides det med at politimyndigheter i ulike EU-stater skal kunne få tilgang til databaser i hverandres land. Innhenting, lagring, bruk og deling av personopplysninger er et sentralt, men vanskelig område – noe striden rundt datalagringsdirektivet har illustrert.
- Kontrollen med det internasjonale politisamarbeidet. Det internasjonale politisamarbeidet består i all hovedsak av informasjonsutveksling. Informasjonsutveksling anses som trygt innenfor EU, men deling av personopplysninger med ikke-EU-stater kan i enkelte tilfeller være problematisk. Det har flere ganger skjedd misbruk av personopplysninger i mottakerstaten, og dette kan i verste fall føre til at mennesker blir drept. Et godt, globalt politisamarbeid bør av denne grunn gi mulighet for undersøkelser av hvordan opplysninger blir brukt. Forskning på hvordan misbruk kan hindres – for eksempel ved å etablere internasjonale kontrollordninger – er et viktig tema.

¹¹⁹ Se Kvam 2014a s. 33–34.

6.6 Aktuelt nytt hovedspor 2: Politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid

Som nevnt utgjør hovedtyngden av den forskning som til nå er utført ved Det juridiske fakultet, arbeider som kan rubriseres under denne utrednings hovedtema II; politiet som aktør ved opprettholdelse av lov og orden og ved kriminalitetsbekjempelse, – og da med hovedvekt på det siste. I og med at utredningens hovedtema II kan sies å være forholdsvis godt ivaretatt, forslår jeg ikke dette som nytt hovedspor for fakultetet. Utredningens hovedtema III; politiet som aktør i samfunnssikkerhetsarbeid, kan imidlertid utvikles til et nytt hovedspor. Her omfattes blant annet forskning på rettsregler om terrorbekjempelse, som allerede er et veletablert forskningsområde ved fakultetet. Men begrepet samfunnssikkerhet omfatter langt mer enn terrorbekjempelse.¹²⁰

I og med at samfunnssikkerhet er et meget viktig forskningsområde, og politiet utgjør kjernen i samfunnssikkerhetsarbeid, er det naturlig å sette søkelys på politiets samhandling med andre offentlige og private virksomheter som har funksjoner når det gjelder samfunnssikkerhet. Her fokuseres det dermed på politiets samhandling med etater utenfor straffesakskjeden.

- Et aktuelt forskningstema er å analysere hvordan taushetspliktregler styrer informasjonsutveksling mellom ulike etater. I St.meld. nr. 42 (2004–2005) heter det på s. 6: «Politiet skal i samvirke med andre offentlige og private aktører bidra til økt trygghet i samfunnet (...) Politiet med sine mange viktige og krevende oppgaver må avklare roller og forutsetninger med sine samvirkende aktører».¹²¹ St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 76: «Departementet har som en gjennomgående tråd pekt på at en rekke av de samfunnsoppgavene som er tillagt politiet, må ivaretas i samvirke med andre aktører». Det er et økende fokus på politiets samarbeid med andre etater og andre aktører, for å bekjempe kriminalitet. St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 81: «Informasjonsinnhenting, bearbeidelse og informasjonsutveksling er av avgjørende betydning i denne sammenheng».
- Kontroll og overvåking i samfunnet, når kontrollen og overvåkingen ikke er direkte knyttet til (konkret) kriminalitetsbekjempelse. Hvor langt skal politiet og andre myndighetsorganer kunne gå i overvåking av personer som det ikke knytter seg en helt konkret mistanke til – for eksempel ekstreme islamister?

¹²⁰ Om begrepet samfunnssikkerhet se punkt 7.1 nedenfor.

¹²¹ Mine kursiveringer.

- «Behov for klarere roller kom klart til uttrykk i evaluering av politireformen», St.meld. nr. 42 (2004–2005) s. 81. I evalueringen svarer politiets samarbeidspartnere på det forebyggende området at det er viktig å klargjøre politiets rolle «i skjæringspunktet mellom ordensmakt og sosialarbeider.» Samme stortingsmelding s. 89: «Der annen myndighet og organisasjoner er tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt, skal politiet samarbeide med disse så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette, jf. politiloven § 2 nr. 6, jf. politiinstruksen § 2-2 nr. 6 og kapittel 15. I mange sammenhenger har politiet og andre statlige og lokale kontrollmyndigheter sett fordel av tett operativt samarbeid».
- Samarbeid mellom politi og militæret.

7 Kompetanse og forskningsinteresse ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

7.1 Innledning

Samfunnssikkerhet og beredskap er et uttalt satsingsområde for Det samfunnsvitenskapelige fakultet. De senere årene har det ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap vært under oppbygning en egen forskningsgruppe med fokus på dette tema, under ledelse av professor Per Læg Reid.

Betydningen av begrepet «samfunnssikkerhet» er ikke entydig. I St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, s. 4, blir begrepet definert slik: «[...] den evne samfunnet [...] har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger». I St.meld. nr. 37 (2004–2004) s. 50 er begrepet definert som det «[...] å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktige infrastrukturer mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser er truet». I Meld. St. 29 (2011–2012) s. 9 vises det til St.meld. nr. 17 (2001–2002) jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003), og samfunnssikkerhet defineres som «vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger». Selv om definisjonene har ulike nyanser, er det felles at samfunnssikkerhet dreier seg om *ekstraordinære situasjoner*, som utgjør en *stor trussel mot grunnleggende verdier og funksjoner i samfunnet*. Normalt vil dette være situasjoner der mange mennesker omkommer eller blir skadet.

7.2 Forskningsgruppen om samfunnssikkerhet

Forskningsgruppen «on Organization for Internal Security and Crisis Management» har i skrivende stund medlemmene professor Per Læg Reid (leder), professor Anne Lise Fimreite, postdoktor Lise H. Rykkja, stipendiat Peter Langlo, stipendiat Johannes Sandvik, stipendiat Helga Renå, og masterstudent Henrik Dalstø. Gruppens forskningsinteresse og profil:

Studies of public administration and public management from a broad institutional perspective combining political science and organizational studies. Empirical studies of international changes of central government organizations, democratic governance, internal

security and crisis management, administrative reform, welfare state reforms, and administrative policy in a domestic and comparative perspective. A special focus on New Public Management reforms as well as post-NPM reform initiatives, regulatory policy arrangements and studies of multi-level governance systems.

Samfunnssikkerhet kan oppfattes som et særlig vanskelig og gjenstridig samfunnsområde – et såkalt «wicked problem» – kjennetegnet av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet. Det er *komplekst* fordi det innebærer beslutningstaking på flere administrative nivå, innenfor flere sektorer og i organisasjoner eller virksomheter med forskjellige ansvarsområder. Det er *usikkert* fordi det innebærer uforutsigbare hendelser og ofte mangelfull kunnskap om både årsak og konsekvens. Det er *tvetydig* fordi beslutninger om håndtering og beredskap tas med utgangspunkt i ulike verdsett, målsettinger, prioriteringer og verdensanskuelser. Kriser har samtidig som regel en geografisk forankring, og krever rask respons. Dette gir store horisontale og vertikale samordningsutfordringer, og innebærer betydelige verdi- og interessekonflikter.

Håndtering av kriser, beredskap og samfunnssikkerhet er en svært viktig offentlig oppgave der både politiske myndigheter og administrasjonen på ulike nivå og i forskjellige sektorer har ansvar (Fimreite mfl. 2011). Myndighetenes rolle og ansvar for samfunnssikkerhet har endret seg over tid, til dels i takt med utviklingen i samfunnet og det generelle trusselbildet. Oppmerksomheten om samfunnssikkerhet og beredskap kan variere, men kommer ofte på dagsordenen i etterkant av store kriser. Samordning og koordinering av offentlige ressurser er nødvendig for å sikre tilstrekkelig beredskap, trening, kunnskap, kompetanse og læring. Det er viktig å sørge for gode beslutningssystemer og rutiner for håndtering av kriser, og for å sikre god beredskap. Her har både formelle strukturer og kulturelle og politiske forhold betydning.

Tre statsvitenskaplige spørsmål står sentralt ved organisering for samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. For det første spørsmålet om *styringsnormer*. Hvor går grensene for statens inngripen for å beskytte befolkningen? Hvordan skal en trekke grensene mellom sivile og politiske rettigheter og individuell frihet på den ene siden, og hensynet til samfunnssikkerhet på den andre? For det andre *styringskapasiteten*. I hvilken grad er styresmaktene i stand til å verne befolkningen, forebygge og håndtere kriser, og hvor stor er gjennomføringskraften? For det tredje *styringsrepresentativiteten*, det vil si spørsmålet om tillit, demokrati og legitimitet. I hvilken grad er styresmaktene lydhøre overfor krav og behov i folket?

Et bredt organisasjonsteoretisk og institusjonelt perspektiv som legger vekt på at både formelle og uformelle organisatoriske forhold har betydning for hvordan

politikk og politiske tiltak planlegges og gjennomføres, kan være nyttig for å studere dette. Her antas det at formelle regler og rutiner har betydning. Men det antas også at organisasjoner som sådan ikke er nøytrale verktøy til fri benyttelse for den til enhver tid sittende politiske og administrative ledelse, men robuste institusjoner preget av etablerte verdier og kulturer. Organisering er altså ikke et rent teknisk spørsmål, men handler om politiske prioriteringer, verdier, kultur og legitimitet.

7.3 Forskningsprosjekter

To enkeltstående phd-prosjekter er finansiert av Universitetet i Bergen: *The 22/7 terror attacks: Explaining policemen and medical professionals decisions in a crisis situation. An analysis of key actors sense- and decision making.* Stipendiat Helge Renå. *Organizing for internal security and crisis management – a comparative study of central agencies in Norway, Sweden and Germany.* Stipendiat Johannes Førde.

Ut over disse enkeltstående phd-prosjektene er følgende større forskningsprosjekter av interesse:

Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering. Finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektperiode 2007–2010. Målet med prosjektet var å bidra til økt kunnskap om offentlige organisasjonsformer i skjæringsflaten mellom sektorer og nivå. Hovedproblemstillingen er hvilke betingelser og utfordringer ulike spesialiseringsprinsipper og samordningsmekanismer vil ha for styring, demokrati og innovasjon. Temamessig er avgrensingen organisering for samfunnssikkerhet. Dette er både teoretisk relevant og aktuelt i forhold til utfordringer knyttet til flernivåstyring, samtidig er temaet velegnet for å studere spenningen og samspillet mellom vertikal og horisontal samordning, mellom spesialisering etter funksjon og territorium på ulike forvaltningsnivå og offentlig–privat samarbeid. Det teoretiske utgangspunktet er et bredt institusjonelt perspektiv. Hovedantakelsen er at organisasjonsformer nedfeller seg i ulike spesialiseringsformer og samordningsmekanismer, og at dette har atferdsmessige konsekvenser for de organer og politikkområder som berøres. Den grunnleggende antakelsen er at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. Publikasjon: Anne Lise Fireite, Peter Lango, Per Lægred og Lise H. Rykkja, red. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering.* Oslo:

Universitetetsforlaget.¹²² Annen utgave av boken kom i 2014, med tre nye kapitler.¹²³

Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Finansierte av EUs 7. rammeprogram. Deltakere fra 11 europeiske land. Forskningsperiode 2011–2014. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap er ansvarlig for arbeidspakke 5 (WP5): Innovative Coordinating Practices in Public Management. Per Lægreid er partner og Lise H. Rykkja har her et postdoktorprosjekt. Publikasjon: Per Lægreid, Kylli Sarapuu, Lise H. Rykkja og Tina Randma-Liiv, red. (2014): *Organizing for coordination in the public sector. Practices and lessons from 12 European Countries*. London: Palgrave Macmillan.

Organizing for Internal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP). Dette er et prosjekt finansiert av Norsk Forskningsråd (Samrisk II), der Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap samarbeider med Uni Research Rokkansenteret. Prosjektleder er professor Per Lægreid.¹²⁴ Deltakere i prosjektet er Martin Marcussen (Copenhagen University), Arjen Boin (Utrecht University), Martin Lodge (LSE), Fredrik Bynander (Swedish National Defense College), Werner Jann (Potsdam University), Tom Christensen (Universitetet i Oslo), Lise H. Rykkja¹²⁵ (Universitetet i Bergen). Om prosjektet:

The project studies governance capacity and governance legitimacy for societal security and crisis management.

The overall research question is: What makes a well performing governmental crisis management system? A well performing administrative structure needs both organizational capacity and legitimacy.

The project examines the organization and coordination of government apparatuses; and the public perceptions and attitudes toward societal security, safety and resilience. The trade-off between the capacity for resilience and for emergency preparedness and between societal security and individual rights are central. There is a need of unpacking the field of societal security and crisis management into different types of management situations and crises. There are significant variations across types of crises, for example between natural disasters and terrorism. What is considered exemplary and acceptable capacity and performance may vary. We explore why some cases are considered successful, while others are not, across different countries and cases.

The two sets of questions are examined through two interrelated research modules.

¹²² Fimreite mfl. 2011.

¹²³ Fimreite mfl. 2014.

¹²⁴ Lægreid har i forbindelse med prosjektet en 20 prosent stilling ved Uni Research Rokkansenteret.

¹²⁵ Lise H. Rykkja vil i GOVCAP-sammenheng være ansatt ved Uni Research Rokkansenteret. Også Dag Arne Christensen, forskningsleder ved Uni Research Rokkansenteret, har en forholdsvis stor andel i GOVCAP.

Module 1 analyzes governance capacity, looking at the structure and performance of government authorities and instruments within the field. A main assumption is that organization and use of different governance tools will affect performance.

Module 2 considers governance legitimacy. It analyzes trust in government arrangements for crisis management and societal security, and public assessment of the governments' performance. Being based on collaboration within an international academic research network the project has a strong focus on internationalization and a comparative design, and includes data from six European countries: Norway, Denmark, Sweden, the Netherlands, Germany and the United Kingdom.

7.4 Andre aktuelle publiseringer

Ut over de publiseringer som allerede er nevnt, gis her en oversikt over artikler av interesse. Oversikten er ikke uttømmende. Forskerne har dessuten bidratt med en lang rekke innlegg på konferanser mv, som ikke er medtatt her.

I tillegg til titlene nevnt under, er det ved instituttet publisert 13 masteroppgaver om organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering de siste årene. Dette er blant annet studier av svineinfluensaen, tsunamien, giardia, e.coli, stormen Dagmar, Hatlestadraset, Vest-tank ulykken, og luftforurensingen i Bergen.

Lise H. Rykkja, Anne Lise Fimreite, Per Lægreid & Peter Langlo: «Attitudes towards Anti-terror Measures: The Role of Trust, Political Orientation and Civil Liberties Support», *Critical Studies of Terrorism* 4 (2): 219–237.

Peter Langlo, Per Lægreid & Lise H. Rykkja: «Organizing for internal security and safety in Norway», i G. Nota (ed.): *Risk Management*. Rijeka: Intech.

Anne Lise Fimreite, Peter Langlo, Per Lægreid & Lise H. Rykkja: «22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar», *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14 (4): 49–58.

Per Lægreid, T. Christensen & M. Johannessen: «A System Under Stress – the Icelandic Volcano Ash Crisis», *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21 (2): 71–81.

Per Lægreid, T. Christensen & Anne Lise Fimreite: «Crisis Management – The Perceptions of Citizens and Civil servants in Norway», *Administration & Society*, 43(5): 561–594.

Per Lægreid, Anne Lise Fimreite, Peter Langlo & Lise H. Rykkja: «After Oslo and Utøya: A shift in the balance between security and liberties in Norway?», *Studies in Conflict & Terrorism* 36(10): 839–856.

- T. Christensen, Per Lægred & Lise H. Rykkja: «After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway», *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21 (3): 167–177.
- Peter Langlo, Per Lægred & Lise H. Rykkja: «Utviklingen av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet», *Norske Organisasjonsstudier* 15 (3): 7–33.
- Lise H. Rykkja (guest editor): «Organisering for Samfunnssikkerhet og Krisehåndtering», spesialutgave av *Nordiske Organisasjonsstudier* 15 (3) / 2013.
- T. Christensen, Per Lægred & Lise H. Rykkja: «The Challenges of Coordination in National Security Management – the Case of the Terrorist Attack in Norway», *International Review of Administrative Sciences*.
- Per Lægred & Lise H. Rykkja: «Crisis Management in Central Government – the Case of Norway», i Per Lægred, T. Randma-Liiv, Lise H. Rykkja & K. Saporu (eds.) *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*, London: Palgrave Macmillan.
- T. Christensen, Per Lægred & Lise H. Rykkja: «Ambiguities of Accountability – Analyzing the Failure of a Preventive Security Project in Norway», paper presentert på NEON-konferansen i Bergen 28.–29. November 2013.
- Per Lægred & T. Christensen: «Reputation management in times of crisis – how the police handled the Norwegian terrorist attack in 2011», I M. Major & A. Weraas (eds.) *Organizational Reputation in the Public Sector*, London: Routledge.
- Per Lægred, Tom Christensen and Lise H. Rykkja: «Crisis Management Organization: Building Governance Capacity and Legitimacy». Paper presented at the International Conference on «Next Step for Public Administration in Theory and Practice: Looking backward and moving Forward». November 16–18, Sun Yat-sen University, Guangzhou, China. Også trykt som Working Paper 11/2014. Bergen: Uni Rokkan Centre.
- Per Lægred og Lise H. Rykkja: «Governance for Complexity – How to organize for the handling of wicked issues. The case of internal security and the welfare administration in Norway» (with L.H. Rykkja) Paper presented at the Policy & Politics Conference, Bristol September 16–17 2014. Also published as Working Paper 7/2014, Uni Rokkan Centre.
- Per Lægred, Ole Danielsen, Tom Christensen og Lise H. Rykkja: «The Governance of Wicked Issues: A Comparative analysis of Coordination for Societal security in Europe» (with T. Christensen, O.A. Danielsen and L.H. Rykkja). Presented at the IPSA World Conference in Montreal, July 20–24. Also published as Working Paper 6/2014, Uni Rokkan Centre.

7.5 Mulig nytt hovedspor: Det «interne» perspektiv på politiet. Struktur eller kultur? Beredskapspoliti eller nærpoliti?

Som det fremgår av publikasjonslisten like over, er det forsket mye på samfunnsikkerhetsspørsmål ved Institutt for administrasjon og organisasjonskunnskap. Et mulig nytt hovedspor for instituttet kan være spørsmål som sorterer under denne utrednings hovedtema I; det interne fokus på politiet, politiet som etat. Både 22. juli-kommisjonen, Traavikutvalget og Politianalyseutvalget kom med en rekke anbefalinger som gjelder politiets organisering og andre «interne» forhold. Professor Anne Lise Fimreite var medlem i Politianalyseutvalget. Jeg viser her til mulige forskningstema nevnt i punkt 5.9.2 ovenfor.

Et mulig inntak er å studere spenningsforholdet mellom strukturelle og kulturelle virkemidler. Mens 22. juli-kommisjonen var opptatt av behovet for en «kulturrevolusjon» i politiet, konsentrerte politistudien seg om strukturelle virkemidler. For adm.org.-forskere er en naturlig tilnærming å studere samspillet mellom strukturelle og kulturelle virkemidler. Se her Lægreids artikkel «Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur?».¹²⁶ Et annet interessant inntak er spenningsforholdet mellom ulike verdier i politiet – for eksempel mellom effektivitet, likebehandling og robusthet. Hvordan skal man organisere seg for å avveie hensynet til et robust beredskapspoliti mot hensynet til nærpoliti og forebygging? Hvordan balansere sektorprinsippet mot behovet for styring på tvers? Hva er betingelsene for å drive mål- og resultatstyring i politiet?

I og med at politiet i skrivende stund står foran en kraftig omorganisering,¹²⁷ gir dette betydelige muligheter for forskning som nevnt her i punkt 7.5.

¹²⁶ Fimreite mfl. 2014.

¹²⁷ Se punkt 5.8.6 ovenfor.

8 Sosiologisk institutt

8.1 Oversikt

Det er utført flere interessante retts sosiologiske studier av blant andre nåværende postdoktor Ingrid Lundeberg og stipendiat Kristian Mjåland. Under redegjøres det for de ulike forskningsprosjektene. Først beskrives imidlertid hva retts sosiologi kan bidra med, når det gjelder politirelatert forskning i vid forstand.¹²⁸

8.2 Hva retts sosiologi kan bidra med

Sosiologien er kjennetegnet av et teoretisk og metodisk mangfold, som gir mange muligheter i analytisk arbeid. Ved å kombinere bruk av feltarbeid (for eksempel av rettsaker, politipatruljering), intervju (for eksempel dommer, politi, innsatt) og dokumentanalyser (for eksempel av dommer innenfor et bestemt rettsområde) kan man forske på beslutningsprosesser i hele straffesakskjeden, og dermed på politiets og påtalemyndighetens praktisering av regelverk og rolle i straffesaksarbeidet. I denne sammenheng kan et domsmateriale / rettspraksis utgjøre et grunnlag for statistikk. Ved for eksempel å analysere dommer om narkotikakriminalitet kan det forskes på rettspraksis og forholdet mellom kriminalitet, straffeutmåling og bruk av varetekt, og hvordan dette varierer mellom domstoler, dommere, og med kjennetegn ved den straffedømte som rusproblem, helsesituasjon, sosial bakgrunn, etnisitet og kjønnsforskjeller. Videre kan man gjennom bruk av intervju med straffesakskjedens aktører undersøke deres erfaringer, profesjonsrollenes idealer og realiteter sett fra aktørenes synsvinkel. Feltarbeid er et viktig redskap for å forske på rettsprosessen og hvordan politiet og dommere handler i hverdagslivets praksis.

Retts sosiologer er ikke først og fremst opptatt av rettsdogmatikk, men analyserer hvorfor loven tolkes på en bestemt måte og ser etter den forskjell i praksis den aktuelle tolkningen medfører. Retts sosiologien kan i forhold til rettsvitenskap bidra til å utvikle teoretiske forklaringsmodeller for forholdet mellom retten og samfunnet, bidra til å avdekke rettslige beslutningsprosesser, og avklare hva som påvirker rettsanvenderens skjønnsbruk og de sosiale konsekvensene av disse. Ulike metoder gir ulike data og dermed ulike muligheter for analyse og teoridannelse.

¹²⁸ Kapitlet er basert på innspill fra postdoktor Ingrid Lundeberg.

8.3 Politiets rolle i saker om tvang mot rusmiddelavhengige

Lundeberg og Mjåland har i samarbeid med professor Karl Harald Søvig ved Det juridiske fakultet gjennomført et forskningsprosjekt som har resultert i boken *Tvang i rusfeltet: Regelverk, praksis og erfaringer med tvang* (Oslo 2014).¹²⁹ Prosjektet er en evaluering av anvendelsen av tvang mot rusmiddelavhengige. Det ble analysert hvilke forhold som preger lovanvendelsesprosessen og gjennomføring av vedtak om tvang overfor voksne rusmiddelmissbrukere. Datagrunnlaget var fylkesnemndsvedtak, intervjuer av personer som er blitt tvangsinnlagt, saksansvarlige lovanvendere i kommunen og i behandlingsapparatet, og en surveyundersøkelse i et utvalg kommuner. Forskningen har belyst politiets rolle og bistand under innleggelsen. Politi brukes relativt ofte for å hente og transportere rusmiddelmissbrukere i tvangssaker. Dette begrunnes med at en slik bistand skaper trygghet for ruskonsulenten som har ansvaret for saken, for å beskytte ruskonsulentene mot utageringer og for å sørge for at relasjonen med klienten blir minst mulig skadelidende. Men politistyrte innleggelse vurderes imidlertid oftest som problematisk, både av pasientene og av behandlingsinstitusjonene. Politistyrte innhenting med bruk av uniform, håndjern og direkte makt virker konfliktskjerpende og skaper unødig motstand. Forvirring knyttet til en sterk sammenblanding av rekvisitter og virkemidler fra straffe- og behandlingssystemet virker krenkende og gir et dårlig utgangspunkt for behandlingsoppholdet.

8.4 Soning og erfaringer med strafferettsapparatet

Under forskningsprosjektet *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*¹³⁰ har Lundeberg og Mjåland de siste tre årene gjennomført forskning knyttet til kriminalomsorgen. Formålet er å undersøke innsattes og ansattes erfaring med straffegjennomføringen, med vekt på det endrings- og rehabiliteringsarbeidet som de tar del i under og etter soning. Erfaringer med strafferettsapparatet og herunder innsattes erfaring med politiet og politiets skjønnsutøvelse er en del av studien. Fordi over halvparten av innsatte i norske fengsel har et narkotikaproblem har forskningen særlig fokus på forholdet mellom narkotikabruk, kriminalitet og straff. Forskerne har undersøkt hvordan økt fokus på rehabilitering i strafferettstenkingen settes ut i praksis. Behandlingstanken har lenge vært en del

¹²⁹ Lundeberg og Mjåland var i denne forbindelse ansatt ved Uni Research Rokkansenteret.

¹³⁰ Se nærmere om dette forskningsprosjektet i punkt 20.3 og 20.5 nedenfor.

av strafferettsideologien, men regelendringer i forbindelse med den nye straffegjennomføringsloven fra 2002 har gitt rehabiliteringstenkingen fornyet vekt. Særlig gjelder dette i forhold til rusbehandling. Det er blant annet innført narkotikaprogram med domstolskontroll (jf. strl. § 53 nr. 3 bokstav e), mulighet for å sone på behandlingsinstitusjon (jf. strl. § 52 nr. 3 bokstav g), og det er opprettet rusmestringsenheter i 13 fengsler. Det er således åpnet for et mer differensiert straffegjennomføringstilbud, med straffereaksjoner i kombinasjon med en individuelt tilpasset rehabiliteringsinnsats. Lundeberg og Mjåland har gjort en omfattende kvalitativ og kvantitativ undersøkelse om livet før, under og etter soning av straff. De har gjennomført etnografisk feltarbeid i fengsel i til sammen ett år, intervjuet innsatte, løslatte, og ansatte i kriminalomsorgen, og foretatt en spørreundersøkelse i 10 norske fengsler. Forskningen vil gi kunnskap om virkninger av straff og dermed bidra til diskusjonen om straffens begrunnelser ut fra hvordan straffegjennomføringen faktisk praktiseres. Studien har også en ambisjon om å undersøke hva ulike rehabiliterings- og straffegjennomføringsmetoder kan si om (maktforhold i) dagens samfunn.

8.5 Politiets innsats ved åpne russcener

Forskningsprosjektet *Åpne russcener i Bergen etter stengningen av Nygårdsparken – en studie av strategi, tiltak og brukere*, er et treårig samarbeid mellom Universitetet i Bergen og Uni Research Rokkansenteret. Prosjektet startet i 2014. Fokus er politiets innsats overfor- og bekjempelse av narkotikakriminalitet. Forskningen utføres av Lundeberg og Mjåland.

Nygårdsparken i Bergen har i flere årtier vært en av Nord-Europas største åpne russcener. Stengningen av parken 25. august 2014 er et ledd i en ny, koordinert og tverretattlig strategi med formål å redusere åpne russcener i Bergen. Strategien er blitt utviklet de siste årene i nært samarbeid mellom særlig Bergen kommune, Hordaland politidistrikt og Helse Bergen. Strategien innebærer at hjelpe- og kontrolltiltak utvikles og iverksettes i nært samarbeid mellom de berørte instanser. Tiltakene består av stengning og rehabilitering av Nygårdsparken, opprettelsen av tre mottaks- og oppfølgningssentre (MO-sentre), nye boligsosiale tiltak, lavterskel LAR-behandling,¹³¹ opprettelsen av en egen spesialenhet i politiet, samt forebyggende tiltak som prosjektet Tidlig Ute. Forskningsprosjektet undersøker iverksettelsen og konsekvensene av denne strategien og tiltakene overfor åpne russcener i Bergen.

¹³¹ LAR = legemiddellassistert rehabilitering.

Tradisjonelt har problemene knyttet til åpne russcener i stor grad blitt forsøkt løst ved hjelp av straffeforfølgning og aktiv politiinnsats. Forskning har imidlertid pekt på at intensivert og isolert straffeforfølgning mot åpne russcener har store og negative implikasjoner for misbrukeres helse, særlig ved at tilgangen til helse- og sosiale tiltak begrenses, likeså tilgang til rent brukerutstyr, og at slike intensiverte straffeforfølgingsstrategier fører til mer risikable injiseringsmønstre med økt sannsynlighet for feildosering, overdoser og bomskudd. Forskning tyder også på at intensivert politiinnsats og straffeforfølgning av mindre mengder narkotika (som er typisk for åpne russcener) har begrenset kriminalitetsreducerende effekt. Proaktive strategier som uroing, kontroll og stopp-og-sjekk kan bidra til stigmatisering og ytterligere marginalisering. Det er dermed blitt tatt til orde for at politiinnsatsene i større grad bør inngå i et partnerskap med leverandører av helse- og sosiale tiltak, og at man i økende grad introduserer skadereducerende tiltak og bedrer kvaliteten på og tilgangen til rusbehandling som tiltak for å adressere problemene knyttet til åpne russcener. Den nye strategien i Bergen er således i tråd med mye av anbefalingene i litteraturen. Internasjonalt har det vært en viss forskning på konsekvensene av slike koordinerte strategier, hvor kontroll og hjelpetiltak integreres i arbeidet mot å redusere de åpne russcenene. Forskning viser at både hjelpetiltakene og kontrolltiltakene endres av slike strategier. Eksempelvis beskriver forskning fra Sveits hvordan polititjenestemenn begynte å integrere flere hjelpe- og omsorgsoppgaver i sitt arbeid, og hvordan hjelpetiltakene i økende grad introduserte kontrolloppgaver i sitt arbeid.

Strategien for å redusere de åpne russcenene i Bergen involverer samarbeid både på systemnivå og på gaten, mellom en rekke forskjellige instanser ansvarlige for både kontroll- og hjelpetiltak. Et overordnet spørsmål Lundeborg og Mjåland stiller er hva som skjer når ulike institusjoner, tjenestenivå og profesjoner med vidt forskjellige og ofte motstridende målsetninger integreres tettere i håndteringen av narkotikaproblemet.

Den delen av forskningsprosjektet som omhandler politiets rolle og tiltak mot åpne russcener og narkotikakriminalitet vil bestå av både kvalitative og kvantitative data. Lundeborg og Mjåland vil blant annet observere de to samarbeidsorganene som løpende koordinerer, evaluerer og styrer strategien overfor de åpne russcenene, gjøre individuelle intervju med nøkkelpersoner i politiet (både operativt mannskap og ledere) og samle inn og bearbeide kriminalitetsstatistikk.

8.6 Prostitusjon og menneskehandel

Sosiolog Synnøve Jahnsen har forsket på prostitusjon og menneskehandel.¹³² Jahnsens avhandling har tittelen «Innestengt eller utestengt? Norsk prostitusjonspolitikk og kampen mot menneskehandel» (2014). Temaet er norsk prostitusjonspolitikk, dvs. hvordan det norske samfunnets regulering av prostitusjon utformes i lover og i praktisk handling. Politiet har en sentral rolle i dette arbeidet. Avhandlingen omhandler hvordan politiet behandler forholdet mellom prostitusjon og menneskehandel i praksis, hvordan de forstår sin egen rolle i arbeidet, samt hvordan de legitimerer sine innsatser. Jahnsen analyserer både politiinnsatsens institusjonelle kontekst, organisering, og den interne profesjonskulturen. Hun betrakter politiets rolle i lys av hvordan hele det tverrsektorielle arbeidet mot menneskehandel koordineres og hvordan aktørene på ulike nivåer bistår hverandre i det praktiske, operative arbeidet. Den norske modellen karakteriserer hun som en blanding av strafferettslige hensyn; dvs. ambisjonen om å holde Norge rent for den internasjonalt organiserte kriminaliteten – og mer sosiale og humanitære hensyn; dvs. å tilby menneskehandelens ofre tilgang til beskyttelse. Etter disputas har Jahnsen blant annet arbeidet ved Politihøgskolen i Oslo.

8.7 Forslag til videre forskning

Som forslag til videre rettsosnologisk forskning peker Lundeberg på politiets og påtalemyndighetens rolle i straffesakskjeden i narkotikasaker:

I forlengelsen av den pågående forskningen om narkotikakriminalitet ønsker vi å lage et tverrfaglig forskningsprosjekt om beslutningsprosesser i politiet. Det er et behov for mer samfunnsvitenskapelig tverrfaglig forskning om beslutningsprosesser i saker om narkotikakriminalitet og om kontrollskader ved den restriktive narkotikapolitikken som føres i Norge. Bakteppet er at det internasjonalt nå foregår store diskusjoner om hvordan man kan tenke nytt rundt regulering av narkotikapolitikken, og hvordan man kan utfordre eller revidere en tilnærming som i flere tiår har vært dominert av straff. Straffetiltaksapparatet må forholde seg til spenningsfeltet mellom en sykdomsforståelse av de tyngste og mest marginaliserte rusmiddelmissbrukerne på den ene siden, og den repressive tilnærmingen med straff og sanksjoner på den andre siden. Et tverrfaglig forskningsprosjekt vil kunne bidra med kunnskap om politiets og domstolenes reaksjoner for narkotikakriminalitet. Det er viktig å se politiets og påtalemyndighetens rolle og domstolenes rolle i sammenheng. Hva preger politiets, påtalemyndighetens og domstolenes beslutninger om sanksjonering av narkotikakriminalitet? Hvilket rom for skjønn har politiet, påtalemyndigheten og domstolene i slike saker, og hvordan anvendes dette skjønnnet? Hvilke variasjoner finnes i politiets beslutninger om å ta ut tiltale og domstolenes straffutmåling, og hvordan kan disse forklares? Hvordan rettferdiggjøres de ulike straffereaksjonene?

¹³² Synnøve Økland Jahnsen: *Women who cross borders – Black Magic? A Critical Discourse Analysis of Nigerian Women in Prostitution*. VDM Verlag 2009.

9 Institutt for sammenliknende politikk

Ved Institutt for sammenliknende politikk er det først og fremst førsteamanuensis Jan Oskar Engene som forsker på spørsmål som naturlig faller innen rammen politirelatert forskning i vid forstand. Engene forsvarte i 2004 sin doktoravhandling *Terrorism in Western Europe: Explaining the trends since 1950*.¹³³ Han har både før og senere publisert tekster om terrorisme. Engene publiserte i 2008 i samarbeid med Iselin Nordenhaug boken *Norge i kamp mot terrorisme*.¹³⁴ Engene arbeider for tiden på forskningsprosjektene *deTerr: Norsk bekjempelse av terrorisme i møte med internasjonale utfordringer*, *TWEED: Terrorism in Western Europe: Events Data*, og *EURLING: Understandig linguistic complexity in political discourse*.

Også førsteamanuensis Elisabeth Iversflaten har arbeidet med spørsmål av politirelevant karakter. Hun arbeider blant annet med Medborgerpanelet, som er en bredt anlagt undersøkelse der respondentene svarer på en rekke spørsmål. Blant slike spørsmål er hvilken tillit borgerne har til myndighetenes evne til avverging av terror. Man kan tenke seg at Medborgerpanelet kan benyttes til å undersøke flere politirelaterte spørsmål enn ren terrorbekjempelse. Iversflaten sier hun er åpen for samarbeid når det gjelder Medborgerpanelet, men et slikt tiltak er avhengig av at det er noen i den «store og mangfoldige forskningsgjengen» knyttet til Medborgerpanelet som har interesse og kan følge dette opp, eller at en slik person rekrutteres.

Blant andre på instituttet kan nevnes at Åse Gilje Østensen har forsket på private/militære sikkerhetselskap, nasjonalt og internasjonalt. Ytterligere ressurspersoner knyttet til instituttet er Siri Gloppen, Lise Rakner, Ragnhild Muriaas, og Lars Svåsand.

¹³³ Edward Elgar Publishing 2004.

¹³⁴ Universitetsforlaget 2008.

10 Institutt for informasjons- og medievitenskap

«Den medieskapte virkelighet» er blitt et begrep, og politi og justissaker er blant de aller viktigste sakene i mediebildet. Det har dermed stor betydning hvordan det kommuniseres om hva politi og justisvesen gjør. Forskning på slike spørsmål bør ha interesse både for politi og andre justisaktører, samt for offentligheten. Her bør både internkommunikasjon og eksternkommunikasjon være i fokus. Professor og instituttleder Leif Ove Larsen opplyser at tre personer ved instituttet har meldt sin interesse knyttet til mulig politirelatert forskning i vid forstand.

Førsteamanuensis Lars Arve Røssland har i lengre tid forsket på kriminaljournalistikk og medieetikk. Han har skrevet boken *Kriminelt – kriminaljournalistikk i norske populærmedium* (Oslo 2003). Han har vært medforfatter til *Morderjakt og mediemakt – journalistisk metode, sjanger og etikk i dekningen av Orderudsaken* (Oslo 2006, i samarbeid med Svein Brurås og Helge Østbye), og *Tilfeldig gapestokk – pressens identifisering i kriminalsaker* (Bergen 1998, i samarbeid med Bjarne Kvam).

Postdoktor Brita Ytre-Arne er for tiden engasjert i et VAM-prosjekt¹³⁵ om brukertilfredshet med velferdsinstitusjoner, ledet fra Uni Research Rokkansenteret, der Institutt for informasjons- og medievitenskap har ansvar for mediedelen. Hennes delprosjekt undersøker hvordan velferdsinstitusjoner utvikler kommunikasjonsstrategier og -avdelinger for mediehåndtering. Spesielt fokuseres det på bruk av internett i denne sammenhengen. Hun undersøker blant annet de mange bloggene som er etablert på velferdsfeltet. I tillegg til at resultater fra dette prosjektet kan være relevante, kan man tenke seg at metodene og perspektivene kan overføres til tilsvarende forskning på politiet.

Professor i informasjonsvitenskap Thomas Ågotnes arbeider særlig med informasjonsteori og logikk. Hans forskningsgruppe driver blant annet med «logikker for å resonnerer om tid og om informasjon. Disse brukes til å analysere systemer av interagerende programvarekomponenter (hvilken informasjon finnes hvor på hvilket tidspunkt), men kan like gjerne benyttes til å resonnerer om mennesker (hvem visste hva når)». Ågotnes opplyser at man kan bruke disse teknikkene til å lage en datamodell av en beskrivelse av noen hendelser, og finne ut om beskrivelsen er konsistent (dvs. logisk mulig). Politiet kan ha behov for slike verktøy (en annen gruppe er for øvrig journalister), og Ågotnes vurderer her å ta initiativ for samarbeid.

¹³⁵ VAM står for Velferd, Arbeid og Migrasjon og er et forskningsprogram under Norges forskningsråd.

11 Institutt for sosialantropologi

Sosialantropologisk forskning vil kunne gi interessante perspektiver på ulike politirelaterte spørsmål. Instituttet står bak et nystartet og omfattende ERC forskningsprosjekt om egalitærisme,¹³⁶ der blant annet tilliten til politiet og politiets rolle i nasjonalstaten står sentralt. Professor Knut M. Rio er ansatt ved Universitetsmuseet i Bergen, men er frikjøpt til Institutt for sosialantropologi i forbindelse med egalitærismeprojektet. Han vurderer feltarbeid i tilknytning til politiet; «i forhold til opptøyene i Paris nettopp og kanskje europeisk endring i oppfatninger om sikkerhet generelt – med de utslag som dette får også her i Norge».

Førsteamanuensis Bjørn Enge Bertelsen ved instituttet har gjort og gjør studier i Mosambik av tema innen rettsantropologi, straffetenkning, og politipraksiser.

¹³⁶ Se nettstedet <http://egalitarianism.no/>

12 Det psykologiske fakultet

Ved Det psykologiske fakultet er det særlig Institutt for samfunnspsykologi som er relevant for politirelevant forskning i vid forstand. Ved dette instituttet er det en forskergruppe for operativ psykologi, som vil kunne ha interesse av å forske på politirelevante spørsmål. Det er allerede forsket mye på fengselsinnsatte og på farlighet. Forskergruppen ledes for tiden av førsteamanuensis Sigurd Hystad. Også professor Bjørn Helge Johnsen og stedfortredende nestleder Anita Lill Hansen ved Institutt for samfunnspsykologi er sentrale ressursperson i forskergruppen for operativ psykologi.

Anita Lill Hansen og professor Linda Grønning ved Det juridiske fakultet samarbeider for tiden om et prosjekt om skyld, straff og psykiske lidelser både hos voksne og barn. Fakultetet har også et visst samarbeid med Det juridiske fakultet ved førsteamanuensis Camilla Bernt, om konflikthåndtering. Prodekan for forskning Inger Hilde Nordhus ved Det psykologiske fakultet er meget positiv til et nærmere samarbeid mellom fakultetene. Her kan man tenke seg mange muligheter for samarbeid, i og med at det i praksis er et intimt samspill mellom rettsregler og psykologi. Rettsstatens dypeste formål er å hegne om individets frihet, og gi det enkelte individ anledning til trygg selvutvikling og selvutfoldelse.¹³⁷ Psykologisk forskning kan bidra til å undersøke i hvilken grad individer faktisk opplever en slik trygghet og frihet. Eksempelvis er de fleste enige om at moderne overvåking ikke må gå på bekostning av individets frihet. Men hvor det konkrete balansepunktet mellom overvåking og frihet skal ligge, er vanligvis bygget på en common sense-vurdering. Forskning kan bidra til økt kunnskap om slike spørsmål.

Psykologisk forskning kan gi kunnskap om det meste som gjelder menneskelig atferd. Aktuelle forskningstema kan eksempelvis være studier av «politipersonligheten», politiets organisasjon, det psykososiale arbeidsmiljø, håndtering av kriser mv. Professor Bjørn Helge Johnsen, som etablerte forskergruppen i operativ psykologi i 2005, har bred erfaring med forskning på trening av både politi og militært personell. For tiden arbeider han med et stort prosjekt som fokuserer på trening i politiet. Prosjektet er finansiert av Politidirektoratet (endringsprogrammet etter 22. juli). Han har også oppdrag for

¹³⁷ Se her eksempelvis Husabø 2003 s. 219, Jacobsen 2009 s. 417, Lev 2012 s. 19. I samme retning Bernt & Mæhle 2007 s. 165–169. Dette må ikke misforstås slik at beskyttelse av fellesskapet («samfunnssikkerhet») ikke er viktig. Beskyttelsen av samfunnet er en forutsetning for å kunne hegne om individets frihet. Men i hvor stor grad vekten skal legges på samfunnssikkerhet eller individets frihet, er et kontinuerlig stridstema i samfunnsdebatten.

politiet, ved seleksjon av beredskapstropp, livvaktlag / kongeeskorten, og spesielle operasjoner.

13 Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap

Innen dette instituttets kompetanseområde er det særlig historiefaget som kan ha interesse for politirelatert forskning i vid forstand. Historikk er et viktig element ved studiet av ethvert fenomen, og slik kan historie sies å være en integrert del av mange vitenskapsgrener. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at rettshistorie er en egen disiplin innen rettsvitenskapen. Det juridiske fakultet har et godt rettshistoriemiljø under ledelse av professor Jørn Øyrehagen Sunde. Det har i flere år vært et godt samarbeid mellom Det juridiske fakultet ved professor Øyrehagen Sunde, og Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap ved førsteamanuensis Frode Ulvund. Ikke minst har samarbeidet vært fruktbart i forbindelse med Høyesteretts historie og jubileum som munner ut i en antologi med flere bidrag fra både Det juridiske fakultet og Institutt for arkeologi, historie, kultur og religionsvitenskap.

I 2014 ble boken *Straff, lov, historie* publisert, med bidrag fra professor Jørn R.T. Jacobsen og forsker Gert Johan Kjelby ved Det juridiske fakultet, og Ulvund fra Institutt for arkeologi, historie, kultur og religionsvitenskap. Ulvund har også publisert andre artikler med tydelig politihistoriske perspektiver og problemstillinger. Et eksempel er «A deterrent to vagabonds, lazy persons and promiscuous individuals' Control and Discretion in the Norwegian Workhouse System, 1845–1907» i *Crime, History & Societies* 2012 ;Volum 16.(2). Artikkelen drøfter grundig politiets utøvelse av skjønn i forbindelse med innsettelse på tvangsarbeid i Norge. Ulvund har også skrevet artikkelen «'At rense gaterne' – tvangsarbeid som disiplinering og sosial kontroll før 1907» i S. Olsen (red): *Virker straff?*¹³⁸ Nok et eksempel på Ulvunds arbeid med politirelaterte spørsmål i vid forstand er boken *Fridomens grenser 1814–1851. Handhevinga av den norske «jødeparagrafen»* fra 2014.¹³⁹ I boken drøftes blant annet politiets rolle og utøvelse av skjønn i forbindelse med håndhevelsen av Grunnlovens paragraf 2.

Det finnes et norsk politihistorisk nettverk med basis blant forskere i Oslo. Det er skrevet en del enkeltstående bøker om historikken til ulike politikamre, men det finnes intet større historiefaglig arbeid om politiets historie i Norge, eller kriminalitetens historie i Norge. Disse tema kan tenkes som mulige nye forskningsområder.

¹³⁸ Scandinavian Academic Press 2012.

¹³⁹ Scandinavian Academic Press 2014.

Forsker Birgitte Ellefsen ved Politihøgskolen i Oslo skriver for tiden en phd-avhandling om politiets idégrunnlag fra tidlig 1800-tall frem til i dag. Veileder er professor Jan Heiret, som er leder for Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap ved UiB. Ved instituttet arbeides det i skrivende stund også med en masteravhandling om politiets utøvelse av skjønn i forbindelse med tvangsarbeid på 1890-tallet.

Ved instituttet arbeider også forsker Svein Atle Skålevåg, som har forsket på rettspsykiatriens historie og særlig på spørsmålet om tilregnelighet som psykiatrisk, juridisk og historisk problem.

Professor i kulturvitenskap Tove Ingebjørg Fjell ved instituttet har arbeidet med blant annet kjønn og vold. Hun publiserte i 2013 boken *Den usynliggjorte volden. Om menn som utsettes for partnervold fra kvinner*.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Akademika forlag 2013.

14 Institutt for filosofi og førstesemesterstudier

Det er en god kontakt mellom Institutt for filosofi og førstesemesterstudier og Det juridiske fakultet. Professor Eivind Kolflaath er ansatt i 50 prosent stilling ved begge enheter, og er medlem i strafferettsgruppen ved Juridisk fakultet.

Filosofi er selve «ur-vitenskapen». De fleste vitenskapsdisipliner bør kunne ha utbytte av å samarbeide med filosofisk ekspertise, fordi den eksistensielle dimensjon er viktig i alle fag. Rettsfilosofi er for eksempel en viktig disiplin innen rettsvitenskapen. Ved Det juridiske fakultet har rettsfilosofi lenge stått sterkt, først ved professor David Doublet og professor Jan Fridthjof Bernt, og i nyere tid også ved professor Jørn R.T. Jacobsen.

Leder ved Institutt for filosofi og førstesemesterstudier, Reidar K. Lie, opplyser at det finnes en god del problemstillinger i forhold til politiarbeid som har relevans for forskning innen etikk og politisk filosofi, som er to av de områder der instituttet har kompetanse. I utgangspunktet er forskere ved instituttet interessert i å undersøke muligheten for tverrdisiplinære prosjekter.

Det er ikke blitt arbeidet direkte med politirelaterte spørsmål, men forskere ved instituttet har arbeidet med forhold som gjelder privatliv («privacy») og datasikkerhet. Begge tema har tilknytningspunkter til generell politisk teori, som er innenfor instituttets interessefelt. Aktuelle ressurspersoner her er blant andre postdoktor Jørgen Pedersen, førsteamanuensis Richard Sørli og professor Lars Fr. H. Svendsen.

15 Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier

Instituttet har en forskergruppe for rett, retorikk og litteratur. Gruppen ledes av professor Arild Linneberg. Ifølge gruppens nettside er fokus skjæringspunktet mellom rett og retorikk, lov og litteratur. Bakgrunnen er det tverrfaglige feltet «law and literature», som ble introdusert i Norge i 1997. «Feltet behandler det man anser som felles møtesteder for litteraturforskning og rettsforskning, og dreier seg både om undersøkelser av rettslige dokumenter som litterære og retoriske objekter (rett som litteratur), og lovens og rettens rolle i litteraturen, litteraturhistorien og litteraturteoretisk tenkning (litteraturvitenskapens nomotetiske aspekt). De senere årene har den norske forskningen på feltet i stor grad fokusert på semiotiske, hermeneutiske og retoriske problemstillinger.» I 2014 utga forskergruppens medlemmer forsker Johan Dragvoll, forsker Bjørn C. Ekeland og professor Linneberg boken *Justismordets retorikk*.¹⁴¹ På instituttets nettside står det at «når vi har med justismord å gjøre, er de fortellingene som fortelles i retten falske, eller fiktive: oppdiktede, dikting! Hvordan slik dikting oppstår i retten er bokas hovedemne.» Blant sakene som omtales i boken er Tengs-saken (Karmøy-saken), Treholt-saken, Torgersen-saken, Liland-saken og Fritz Moen-saken.

¹⁴¹ Vidarforlaget 2014.

16 Senter for kvinne- og kjønnsforskning

Leder for Senter for kvinne- og kjønnsforskning, professor Christine M. Jacobsen, sier at ingen ved senteret for tiden arbeider med problematikk knyttet til politirelatert forskning i vid forstand, men med felt som tangerer – som «illegale» innvandrere og transnasjonal prostitusjon. Professor Jacobsen sier at de tema som vil være mest aktuelle for senteret vil være i krysningspunktet kjønn, seksualitet, migrasjon og politiarbeid. Dette vil være interessefelt som er noe overlappende med IMER.¹⁴² Senter for kvinne- og kjønnsforskning kan også utvikle såkalte følgeforskningsprosjekt, der de inngår i en prosjektgruppe for å sikre at kjønnsperspektiver inngår i prosjekter som helhet. I så fall er man fleksible på tematikk.

¹⁴² Se kapittel 19 nedenfor.

17 Institutt for informatikk

Cyberkriminalitet øker sterkt i omfang og kommer etter alt å dømme til å vokse fortsatt, i mange år. Med «cyberkriminalitet» menes flere ting. Det er oppstått nye kriminalitetsformer på grunn av datateknologi og internett, slik som angrep på datasystemer i form av for eksempel manipulering, etter ytre angrep i form av eksempelvis hacking. Et skrekksenario er angrep som bryter ned et samfunns infrastruktur – dette regnes som en av de største fremtidige trusler. Den nye teknologien har dessuten gitt nye dimensjoner til tradisjonelle forbrytelser, vi har eksempelvis fått internettbedragerier og spredning av barneporno via internett. Videre benyttes moderne teknologi til kommunikasjon i forbindelse med tradisjonelle forbrytelser, for eksempel ved elektronisk kommunikasjon i forbindelse med narkotikasmugling, ran mv.

Det er opplagt at den omfattende digitalisering verden gjennomgår gir meget store utfordringer når det gjelder regulering, sikkerhet, kontroll, design av datasystemer mv. Også internt i politiet skjer det mye på IKT-fronten. Hele virksomheten digitaliseres, og politiet får nye verktøy. Dette er et utgangspunkt for interessante forskningstema.

Institutt for informatikk har topp nasjonal ekspertise på hvordan datasystemer og datasystemer fungerer, og forskere ved instituttet har åpenbart mye å kunne bidra med i skjæringsfeltet mellom ny teknologi og andre vitenskaper, ikke minst rettsvitenskap. Kunnskapen ved Institutt for informatikk bør være av stor interesse ved forskning på politirelaterte spørsmål i vid forstand. Et av flere aspekter her er at bedre utnyttelse av IKT i politiet er blitt påpekt som en målsetting av både 22. juli-kommisjonen, Traavikutvalget og i politianalysen.¹⁴³

Et samarbeid mellom informatikk og juss og andre vitenskaper er spennende, og bør utforskes. Enkelt sagt er det slik at teknisk sett er så å si alt mulig – men det er slett ikke alt som skal tillates. Derfor er rettsreglenes betydning en helt sentral side ved den nye teknologien. Samarbeid over faggrensene bør kunne være spennende ikke bare fordi studier av fenomener innen politirelatert forskning bør kunne berikes ved informatisk kunnskap, men også fordi metodebruken mellom fagene er så ulik. Informatikk er et realfag, som i stor grad er basert på dikotomisk tenkning og enten/eller-resultater. En del andre vitenskapsdisipliner kan ikke bygge på en like stor grad av eksakthet (som rettsvitenskap), og disse disiplinene har en langt mer

¹⁴³ Se for eksempel NOU 2012: 14 (22. juli-kommisjonen) s. 16: «Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært utnyttet godt nok».

pragmatisk tilnæringsmåte til fenomener. Bedre kjennskap til hverandres metodebruk vil føre til større forståelse på tvers av disiplinene, og dermed til en mer opplyst debatt om de mange viktige spørsmål som oppstår i tilknytning til ny teknologi, bruk av opplysninger i datasystemer, overvåkning, juss osv. Professor Kjell Jørgen Hole bekrefter at et flervitenskaplig samarbeid er av stor interesse for instituttet.

18 Uni Research Rokkansenteret

Universitetet i Bergen eier 85 prosent av Uni Research AS, og ved Uni Research drives det forskning som er av interesse for politirelaterte spørsmål i vid forstand. Uni Research har syv fagavdelinger. En av disse er Uni Research Rokkansenteret AS, som er et flerfaglig forskningssenter for samfunns- og kulturstudier. Rokkansenteret ble etablert 1. januar 2002 på grunnlag av Senter for Samfunnsforskning (SEFOS) og Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret).¹⁴⁴

Avdelingens råd vedtok i 2002 at senteret skulle få navnet Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier – Rokkansenteret, etter en av grunnleggerne av samfunnsvitenskapen i Bergen; [Stein Rokkan \(1921–79\)](#). To forskningssentra gikk sammen til ett, og nye forskningsgrupper ble etablert med utgangspunkt i tema som stod sentralt i begge sentrenes forskningsvirksomhet.

Forskningen ved senteret er i hovedsak finansiert av Norges forskningsråd, EU og oppdragsgivere innenfor offentlig virksomhet. Uni Research Rokkansenteret har rundt 60 forskere og en årlig omsetning på rundt 50 millioner kroner. Forskningen er konsentrert om tema som demokrati, makt og forvaltning, sosiale og helsepolitiske spørsmål, velferdsforskning, helseøkonomi, ledelse, organisasjon, og kultur, teknologi, arbeidsliv og utdanningsforskning. Prosjektene spenner fra langvarig grunnforskning til kortvarige prosjekter med mer anvendte problemstillinger.

Senteret har forskere innenfor en rekke disipliner, de fleste har doktorgrad. Uni Research Rokkansenterets forskning gjennomføres i et flerfaglig forskningsmiljø der ulike disipliner samarbeider om felles problemstillinger og metodiske utfordringer. For senteret er det viktig å bidra til å styrke og øke omfanget av samfunnsforskningen i Bergen. Det faglige samarbeidet med institutter og fakulteter ved Universitetet i Bergen har mange former. Prosjektene har ofte relasjoner til ett eller flere institutter, oftest ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, men også ved Det historisk-filosofiske fakultet og Det juridiske fakultet. Et eksempel er samarbeidet mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap om forskningsprosjektet GOVCAP (se punkt 7.3 ovenfor).

¹⁴⁴ Omtalen er basert på Uni Rokkansenterets nettsider.

19 IMER Bergen – Bergen International Migration and Ethnic Relations Research Unit

IMER er en multidisiplinær forskningsenhet ved Uni Research Rokkansenteret og Universitetet i Bergen. Nettside: imer.b.uib.no. Leder for IMER Bergen er postdoktor Synnøve Bendixen. Målsettingen for IMER Bergen er å bidra til forskningsbasert kunnskap om internasjonal migrasjon – ikke minst knyttet til europeiske land – inkludert de samfunnsmessige konsekvenser av immigrasjon og emigrasjon. IMER Bergen ble etablert i 1996 og forvalter i dag et sentralt forskningsområde ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet. For tiden har IMER Bergen to prioriterte forskningstema: politikk og mobilitet, og migrasjon og sosial ulikhet.

Forskningsteamet *politikk og mobilitet* tar utgangspunkt i at økt global mobilitet, både fysisk og virtuelt, og spørsmålet om hvordan slik mobilitet bør styres, former i dag politikk både globalt, nasjonalt og lokalt.

Forskningstemaet *migrasjon og sosial ulikhet* fokuserer blant annet på at regimer for immigrasjonskontroll produserer ulikhet ved å begrense og muliggjøre visse typer mobilitet. På sin nettside skriver IMER Bergen blant annet:

Seeing migration as crucial to the shaping of social inequalities in the contemporary world necessitates a critical assessment of central methodological and conceptual tools in the social sciences. We thus expect the focus on migration and social inequality to yield new and critical insights of value to the social sciences more broadly.

Migrasjon og etnisitet er åpenbart fenomener av stor interesse for politirelatert forskning i vid forstand.

20 Organisering for flervitenskapelighet

20.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler jeg hvordan ulike former for flerfaglig samarbeid rent praktisk kan gjennomføres. Som nevnt i punkt 1.3 ovenfor er det i økende grad krav om flervitenskapelighet¹⁴⁵ i forskning. Det skjerpede kravet til samarbeid på tvers av disipliner er åpenbart kommet for å bli. En forutsetning for å kunne samarbeide er at man kjenner til hverandre. Denne utredningen gir forhåpentligvis et bidrag i så måte, ved å gi økt kunnskap om de ulike ressursmiljøer og -personer ved Universitetet i Bergen som kan tenkes å kunne bidra til flervitenskapelig forskning på politirelaterte spørsmål i vid forstand. Utredningen bør kunne være en «katalog» over spennende samarbeidsmuligheter.

For å få til et vellykket *flervitenskapelig* samarbeid er det nødvendig å løfte perspektivet fra et metodebundet *fagspesifikt* perspektiv, opp på et høyere og mer abstrakt nivå der studieobjektets mangesidige fenomenologi dyrkes – der fenomenets mange *ulike* fasetter utforskes. Eksempelvis kan en rettsvitenskapsperson forske på hvilke regler som gjelder for å få statsborgerskap, og hvilke rettigheter statsborgerskap utløser. Men settes fenomenet statsborgerskap i seg selv i fokus, så aktualiseres flere aspekter ved studieobjektet – blant annet, hva vil det si for en persons livsopplevelse at man ikke har statsborgerskap i landet hvor man bor, mister man retten til helsehjelp og blir dermed sykere enn andre? Blir man utestengt fra arbeidsliv og sosiale relasjoner? osv.¹⁴⁶

Opplegget for dette kapitlet er at jeg starter med å beskrive de helt løse formene for samarbeid, for deretter å beskrive hvordan stadig mer formaliserte for mer samarbeid kan etableres.

¹⁴⁵ Om begrepsbruken tværfaglig/flervitenskapelig forskning, se punkt 1.3 ovenfor.

¹⁴⁶ Et eksempel på slik tilnærming finner vi i boken *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede, der kontrollen med utlendinger* (Johansen, Ugelvik & Aas 2013), blant annet asylsøkere, belyses fra ulike perspektiver. Fra Det juridiske fakultet i Bergen bidrar postdoktor Annika Suominen med «Forholdet mellom utlendingsloven og straffeprosesslovens regler om fengsling», og professor Karl Harald Søvig med «Straffansvar og rettsforfølgning av humanitære hjelpere ved ulovlig opphold».

20.2 Personlig kontakt basert på felles interesse

Innen academia vil det alltid oppstå relasjoner der personer finner sammen på grunnlag av felles interesse, og samarbeider om artikler, seminarvirksomhet mv. Slike relasjoner kan oppstå innen egen forskningsinstitusjon, eller mellom personer nasjonalt, eller internasjonalt. Ofte vil slike samarbeidsrelasjoner oppstå mellom personer innen samme fagmiljø, men man kan også tenke seg at personer med ulik faglig bakgrunn finner sammen. Et par eksempler nevnt i denne utredningen er samarbeidet mellom professor Linda Grøning fra Det juridisk fakultet og førsteamanuensis Anita Lill Hansen fra Psykologisk fakultet,¹⁴⁷ og samarbeidet mellom professor Karl Harald Søvig fra Det juridiske fakultet og postdoktor Ingrid Lundeborg og stipendiat Kristian Mjåland fra Institutt for sosiologi.¹⁴⁸ Søvig understreker at slik personlig kontakt er av stor betydning, og kan ha en snøballeffekt: Når forskere finner sammen over faggrensene og klarer å gjennomføre et prosjekt sammen, er sannsynligheten stor for at man utvikler flere prosjekter sammen. Søvig har selv deltatt på flere forskningsprosjekter i regi av Uni Research Rokkansenteret, etter at han i 2008–2010 deltok i sitt første prosjekt ved institusjonen.

Selv om prosjekter kan vokse frem på grunnlag av personlig kontakt, bør institusjonene ta ansvar for å legge forholdene til rette for kontaktpunkter.

20.3 Løst organisert flerfaglig forum

Hvis man tenker seg en flerfaglighet som er noe fastere organisert enn bare et samarbeid mellom to eller flere personer med sammenfallende interesser, er en mulighet flerfaglige fora basert på felles interesse, uten at man har en helt klar idé om hvordan et eventuelt fremtidig forskningssamarbeid skal fungere. Illustrerende her kan være satsningen *Demokrati og rettsstat*, et prosjekt som ble startet i 2008 og som fortsatt pågår. *Demokrati og rettsstat* er først og fremst en møteplass for forskere. Initiativet arrangerer offentlige foredrag, seminarer og symposier om sentrale problemstillinger knyttet til demokratiske institusjoner. Prosjektet ble initiert av Universitetet i Bergen og koordineres fra Det juridiske fakultet. Et formål har vært at denne møteplassen mellom forskere fra ulike fagområder skulle resultere i økt forskningssamarbeid – noe som også skjedde, i form av to prosjekter

¹⁴⁷ Se kapittel 12 ovenfor.

¹⁴⁸ Se punkt 8.3 ovenfor.

som omtales like under, her i punkt 22.3. Mer om *Demokrati og rettsstats*satsningen, se <http://www.uib.no/fg/demrett>.

Man kan tenke seg et liknende samarbeid (et flerfaglig forum uten ambisjon om at det (raskt) skal resultere i publisering) initiert av forskere med sammenfallende interesser. Flere jeg har snakket med under utarbeidelsen av denne utredning har ytret ønske om å kunne møtes med «likesinnede» i form av et løpende seminar, diskusjonsforum eller liknende, eksempelvis ved at det blir besørget en «møteplass». En mulighet her er kanskje å etablere et «forum» som kunne arrangere miniseminarer med jevne mellomrom, der ulike faggrupper og -personer som har interesser knyttet til politirelatert forskning i vid forstand kunne presentere sin forskning. Slik vil man bli bedre kjent, utvide sin horisont, og få øynene opp for samarbeidsmuligheter.

En innvending mot et så løst opplegg er at ikke alle vil gi prioritet til deltakelse i et prosjekt som ikke bygger på en plan om konkret fremtidig forskningssamarbeid. På den annen side mener flere at det å komme sammen og drøfte et fenomen ut fra ulike faglige innfallsvinkler uansett kan være fruktbart. Ved en åpen dialog kan man utvikle nye ideer og innfallsvinkler til forskning. Uten en slik åpen idéutveksling kan det være vanskelig å vite hva forskere fra andre fagdisipliner egentlig kan bidra med. En mulighet som kan være mer praktisk orientert enn en helt løs «miniseminarrekke» som skissert like over, er at personer med et visst interessefellesskap kan samles til idédugnad i god tid før frister for søknad på forskningsmidler. La oss si at man vet at det neste år vil bli utlyst midler fra Forskningsrådet, EU, eller andre, innen et bestemt tema. Man kan da tidlig tromme sammen personer som kan tenkes å samarbeide, og ha en idédugnad om hvordan en felles forskningsinnsats kan innrettes. Nettopp dette skjedde i forbindelse med de to forskningsprosjektene som sprang ut fra møteplassen *Demokrati og rettsstat*.

Det ene flerfaglige prosjektet som sprang ut av *Demokrati og rettsstat*, var *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*. Dette ble et omfattende forskningsprosjekt finansiert av VAM (Velferd, Arbeid og Migrasjon), som i 2014 resulterte i en bok med samme navn.¹⁴⁹ Det andre flerfaglige prosjektet var *Grunnloven og velferdsstaten*. For begge prosjektene var professor Henriette Sinding Aasen ved Det juridiske fakultet prosjektleder.

¹⁴⁹ Sinding Aasen mfl. 2014.

20.4 Felles undervisningsopplegg

Kurs med forelesere fra flere fag kan være en måte å bli bedre kjent med hverandre, over faggrensene. Et eksempel er at førsteamanuensis Jan Oskar Engene fra Institutt for statsvitenskap har forelest på det rettsvitenskapelige kurset JUS 275A – Terrorism in International and European Criminal Law, der professor Erling Johannes Husabø er fagansvarlig. Det er noen år siden dette kurset sist ble tilbudt. Et annet eksempel er JUS286-2-A – Constitution and politics, som er et fellesemne mellom Institutt for sammenliknende politikk og Det juridiske fakultet.

20.5 Felles forskningsprosjekt

Neste steg inn i fast organisert flerfaglig samarbeid er de flerfaglige forskningsprosjekter. Som påpekt tidligere er det i dag nærmest et absolutt krav for å få gjennomslag for søknad om eksterne forskningsmidler at prosjektet omfatter flere disipliner. I denne utredningen er det redegjort for en lang rekke forskningsenheter ved Universitetet i Bergen, og en lang rekke personer er nevnt. Blant disse bør det være store muligheter for samarbeid om politirelaterte spørsmål i vid forstand. I det flerfaglige prosjektet *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State* deltok 24 forskere fra inn- og utland. Blant disse var jurister, sosiologer, økonomer og statsvitere.

20.6 Fastere organisert flerfaglighet

En ytterligere formalisert samarbeidsform vil være å etablere egne flerfaglige forskningsenheter. Uni Rokkansenteret og IMER er slike enheter. Et annet eksempel er Bergen Center for Competition Law and Economics – BECCLE – som er et samarbeidsprosjekt mellom NHH, Universitetets Institutt for økonomi, og Juridisk fakultet. BECCLE er lokalisert til Juridisk fakultet.¹⁵⁰ Man kan stille spørsmål om en satsing på politiforskning i vid forstand kan organiseres i en egen slik type enhet, eller ha en annen type fast struktur.

20.7 Det langsiktige arbeidet

For å lykkes med flerfaglig forskning er det nødvendig å arbeide langsiktig. Det er viktig å etablere kontakter / nettverk med forskere man kan tenke seg å samarbeide

¹⁵⁰ Se nettstedet <http://beccle.no/>

med, når man treffes på konferanser, seminarer, og andre arenaer. Det er meget viktig å bygge og vedlikeholde nettverk både nasjonalt og internasjonalt.

Man bør arbeide strategisk når det gjelder å skrive søknader som treffer godt i forhold til de problemformuleringer som fremgår av forskningsprogrammene til Forskningsrådet, EU og andre finansieringskilder. Slike forskningsprogrammer utarbeides av styringskomiteer, og man kan godt ta kontakt med personer i komiteene for å luften ideer til forskningsprosjekter. Dessuten kan fakultetene og instituttene komme med innspill til utforming av Forskningsrådets programmer. Det er av stor betydning at ledelsen og andre i fagmiljøene benytter denne muligheten til å påvirke arbeidet i forkant av utlysningene, slik at forskningsprogrammene får en innretning som samsvarer med fagmiljøenes interesser og ambisjoner.

Kilder

Utredningen viser til en lang rekke publikasjoner, eksempelvis i kapittel 6 og 7, som ikke er medtatt i denne kildeoversikten. Oversikten som her presenteres er dermed ikke uttømmende.

Aasen, H.S., S. Gloppen, A.-M. Magnussen & E. Nilssen (2014): *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK / Northampton, MA, USA, 2014.

Beck, U. (1986): *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1986.

Beck, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publications, London 1992.

Eckhoff, T. & J.E. Helgesen (2001): *Rettskildelære*. 5. utgave, Universitetsforlaget, Oslo.

Fimreite, A.L., P. Lægred, P. Langlo, L.H. Rykkja (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget, Oslo.

Fimreite, A.L., P. Lægred, P. Langlo, L.H. Rykkja (2014): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Annen utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Forskningsetiske retningslinjer for samfunnskunnskap, humaniora, juss og teologi, utgitt av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, Oslo 2006. Tilgjengelig på www.etikkom.no.

Höigård, C. (2005): *Nytt politi? En kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning*. Oslo 2005.

Husabø, E.J., L. Grøning, E. Kolflaath & H.J. Mæland (2010): *Strategi for utvikling av et senter for fremragende forskning (SFF) i strafferett ved Universitetet i Bergen*. Upublisert utredning, Bergen.

Innst. S. nr. 241 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*.

Jahnsen, S.Ø. (2009): *Women who cross borders – Black Magic? A Critical Discourse Analysis of Nigerian Women in Prostitution*. VDM Verlag.

Johansen, N.B., T. Ugelvik & K.F. Aas (red) (2013): *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*. Universitetsforlaget, Oslo 2013.

Kvam, B. (2014a): *Politiets persondatarett*. Gyldendal Akademisk 2014.

- Kvam, B. (2014b): *ABC i alminnelig strafferett*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo 2014.
- Larsson, P. H.O.I. Gundhus & R. Granér (eds) (2014): *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – Kunnskap gir muligheter*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap – oppfølging av NOU 2012: 14*
- Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU (2000:24) *Et sårbart samfunn*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU (2001:31) *Når ulykken er ute*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU(2006:6) *Når sikkerhet er viktigst*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU (2009:12) *Et ansvarlig politi – åpenhet, kontroll og læring*, Oslo: Justis- og -politidepartementet.
- NOU (2012:14) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- NOU (2013:9) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 et tryggere samfunn*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt militært samarbeid*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Stub, M. (2011): *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Toqueville, A.D. (1840): *Democracy in America*

- Traavik, K.K. Vikstrøm & T.T. Holm (2012): *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*. (Traavikrapporten 2012) Rapport til Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo.
- Valland, T.D. (2011): *Nordisk politiforskning 2004–2009: en kommentert oversikt*. Rapport, PHS Forskning, tilgjengelig på <http://www.phs.no/biblioteket/anmeldinger/arkiv/2011/november/ny-forskningsrapport-fra-phs2/>
- Øia, T. (2011): *Ungdomsskoleelever – motivasjon, mestring og resultater*, NOVA Rapport 9/2011.
- Øia, T. (2012) *Ung i Oslo 2012*. Nøkkeltall. NOVA Notat 7/2012.