

Forholdet mellom politi og almenhet¹⁾

Av forskningssjef RAGNAR HAUGE, Oslo

1. Innledning

I 1964 publiserte Michael Banton: „The Policeman in the Community“, i 1966 ble Jerome Skolnick: „Justice without Trial“ utgitt, og i 1970 kom William Westley: „Violence and the Police“. Utgivelsesåret for den siste boken er imidlertid misvisende — i realiteten er den en nærmest uforandret gjengivelse av Westleys doktoravhandling fra 1951. At den først ble utgitt som bok tyve år senere skyldes bare at først fra midten av 1960-årene var interessen for denne type forskning såpass sterk at det ble ansett for regningssvarende å publisere slike forskningsrapporter.

Banton, Skolnick og Westley hadde forskjellig faglig bakgrunn — sosialantropologi, sosiologi og jus — og de startet også ut fra forskjellig utgangspunkt.

Bantons utgangspunkt var at politiet ikke har noe monopol på sosial kontroll. Ved siden av loven eksisterer andre normkilder som moral og konvensjoner, ved siden av politiets formelle kontroll kommer kontrollen fra naboer og venner, og ved siden av de rettslige sanksjonsmidler kommer uformelle sanksjoner som spott, skjenn og latterliggjørelse. At politiet bare er ett ledd i den totale sosiale kontroll i et samfunn, betyr samtidig at politiets situasjon vil være sterkt påvirket av hvordan andre former for sosial kontroll fungerer. Innenfor et distrikt eller en befolkningsgruppe hvor det er enighet om normer og verdier, hvor alle kjenner alle og hvor følelsen av gjensidig tilhørighet er sterk vil den informelle kontroll være meget sterk — og behovet for den formelle kontroll som politiet representerer vil være meget begrenset. Samtidig er politiet en del av lokalsamfunnet — og følgelig underlagt lokalsamfunnets kontroll. På samme måte som befolkningens innbyrdes kontroll av hverandre vil variere alt etter hvor sterkt integrert vedkommende lokalsamfunn er, slik vil også befolkningens kontroll av politiet variere.

Skolnick tok sitt utgangspunkt i at politiet ut fra et legalitetsideal ikke har noen formell avgjørelsesmyndighet — det rettslige ideal er politimannen som objektivt kartlegger alle forhold ved alle de lovbrudd han blir konfrontert med, og overlater informasjonene til påtalemyndighet og domstoler som i sin tur treffer de avgjørelser som er påkrevet. Av mange grunner er imidlertid dette ikke annet enn et ideal — mange lovbrudd er så utbredt at det ville være umulig å etterforske dem alle, og mange gjerningsbeskrivelser må nødvendigvis være utformet slik at skjønsmes-

¹⁾ En noe endret versjon av en rapport utarbeidet til Europarådets 3. kriminologiske kollokvium, Strasbourg, november 1977.

sige forhold er av avgjørende betydning. Slike og andre forhold gjør at politimannen ofte blir tvunget til selv å treffe avgjørelsen av hva han skal overse og hva han skal legge vekt på. Utøvelsen av denne diskresjonære myndigheten vil ofte være styrt av hensynet til effektivitet. Målet på politiets effektivitet vil ikke si graden av samsvar med loven — forhold som oppklaringsfrekvens, antall arrestasjoner og antall domfellelser vil være langt viktigere. Tvert imot vil det å opptre i samsvar med loven innebære at politiet må gi avkall på de mest effektive virkemidler. Politiets virksomhet blir derfor ofte en balansegang mellom effektivitet og rettssikkerhet — mellom mål og midler — og hvor utøvelsen av den diskresjonære myndighet vil kunne være ledd i et bytteforhold mellom politi og almenhet som politiet benytter til å sikre seg informasjon.

Westleys utgangspunkt var at politiet er et sosialt system — og som innenfor andre sosiale systemer vil det utvikle seg et sett av verdier, holdninger, preferanser og normer. En slik delkultur oppstår imidlertid ikke isolert — den er formet av den situasjon deltakerne står overfor. Dersom politiet — med rette eller urette — føler at de er konfrontert med en fiendtlig omverden vil dette skape helt andre holdninger og samhandlingsmønstre enn dersom de føler seg akseptert av befolkningen. Antagonisme fra omverdenen vil kunne føre til oppkomsten av beskyttelsesstrategier — til mistenksomhet, bruk av illegale metoder, hemmelighetsholdelse — mens følelsen av å bli godtatt vil kunne lede til større åpenhet og større vekt på å etterleve de regler som er satt for virksomheten. Også for forholdene innad i politikorpset vil opplevelsen av utenverdenen kunne spille inn — overfor en fiendtlig utenverden vil man stå sterkere sammen og beskytte hverandre, mens man — dersom man føler at man blir godtatt — vil ha like stor solidaritet med befolkningen som helhet som innad overfor sine kolleger.

Selv om de tre arbeidene er meget forskjellige kretser de likevel om samme tema — forholdet mellom politiet og almenheten. Og de ender alle opp i en drøftelse av det samme spørsmål — hvordan man kan sikre seg at politiet i sin virksomhet lever opp til forventningene fra det samfunn de skal tjene.

Banton, Skolnick og Westleys arbeider kom til å danne innledningen til et nytt forskningsområde innenfor kriminologien — den samfunnsvitenskapelige utforskning av politiet og dets virksomhet. Inspirert av disse arbeidene ble det i Storbritannia — og i særdeleshet i USA — satt igang en lang rekke forskningsprosjekter på dette området på 1960-tallet, og etterhvert spredte interessen seg også til andre land. I Tyskland startet politiforskningen i slutten av 1960-årene (Hinz 1974), i 1973 ble den første større forskningsrapport om politiet publisert i Danmark (Borg

et al. 1973) og i Sverige (Cedermark et al. 1973), mens Norge fulgte året etter (Støkken et al. 1974). Og i en rekke andre land har analyse av politiets virksomhet blitt et sentralt tema innenfor kriminologien.

I mange av disse undersøkelsene står det samme tema som ble tatt opp i de første arbeidene — forholdet mellom politiet og almenheten — sentralt, selv om det er blitt angrepet fra høyst forskjellige utgangspunkt. Dette avspeiler ikke bare forskernes definisjon av politiets situasjon — også politiet selv opplever dette som et sentralt forhold:

Som ledd i sin undersøkelse — som ble utført i en middelstor amerikansk by — spurte Skolnick (1965) et utvalg av politifolkene i byen om hvilket av de problemer de var stilt overfor i sitt arbeide som de opplevde som viktigst. Av svarene fremgikk det at det verken var ungdomskriminalitet, raseproblemer eller demonstrasjoner som ble nevnt oftest. Det svaret som dominerte var forholdet til almenheten, som ble nevnt av over en fjerdedel som det viktigste. Dette har blitt bekreftet i senere amerikanske studier — 25 % av politifolkene i et ghettoområde sa at dårlig forhold til almenheten var det største problem de sto overfor (Kelly 1976), mens det i et annet område var 48 % som nevnte mangel på støtte fra utenverdenen som det sentrale problem (Campbell et al. 1976).

Eller som det har vært uttrykt i en svensk rapport fra et utvalg nedsatt av Justisdepartementet til å vurdere forholdene for politiet i Stockholm (Justitiedepartementet 1972 s. 75—76):

„Måten å fremstille politiets arbeide på i massemedia og almenhetens holdning til politiet påvirker selvfølgelig trivsel, arbeidsglede og effektivitet innenfor politiet. Dersom politiets inngrep av forskjellig slag regelmessig fremstilles på en negativ måte med eksempel på politivold og brutalitet, kan politiet for en ukritisk informasjonskonsument komme til å fremstå som en mindre ønskelig foreteelse i samfunnet. Resultatet kan bli at det etterhvert oppstår en økende kløft mellom politiet og den almenhet som skal betjenes. Om dessuten almenheten — noe man i mange tilfelle har kunnet konstatere i Stockholm — kvier seg for å anmelde lovbrudd, vitne mot lovovertredere og å hjelpe politiet i forskjellige situasjoner, vanskeliggjøres politiarbeidet og øker politiets isolering i samfunnet. Politimannen får da lett en følelse av å stå utenfor samfunnet istedet for å utgjøre en integrert del av det. Et slikt forhold er hverken til fordel for arbeidsmoral eller ambisjonsnivå.“

Ved nærmere ettertanke er ikke dette så overraskende. De forskjellige aspekter ved politiets virksomhet er avhengig av og involverer almenheten — og uten almenhetens medvirkning er politiarbeidet ineffektivt og ubehagelig.

For det første, politiet har meget begrensede muligheter til å få informasjonen om lovbrudd som blir begått.

I en undersøkelse fra et mindre norsk politidistrikt med 65 000 innbyggere viste det seg f. eks. at ingen av sedelighetsforbrytelsene som kom til politiets kjennskap i 1973 ble oppdaget av politiet eller anmeldt til patruljen, mens mindre enn én prosent av tyveriene og innbruddstyveriene og fem prosent av voldsforbrytelsene kom til politiets kjennskap gjennom politiets egen overvåkning (Hauge og Stabell 1974). Dette skyldes delvis at denne type lovbrudd oftest finner sted på privat område hvor politiet ikke har adgang (Stinchcombe 1963). Men selv når det gjelder lovbrudd på offentlig sted er politiets muligheter til å oppdage dem begrenset. Straffbar beruselse på offentlig sted og promillekjøring utgjorde tre fjerdedeler av de lovbrudd patruljen kom over mens de var fåtallige blant publikums anmeldelser. Men fordi det store flertall av de lovbrudd som kommer til politiets kjennskap kommer gjennom publikums anmeldelser, spilte anmeldelser fra publikum tallmessig likevel en meget vesentlig rolle når det gjaldt antallet slike saker. Eller sagt på en annen måte — politiets mulighet til å overvåke hendelser på private områder er i realiteten sterkt begrenset. Også mulighetene til å overvåke offentlige steder vil være meget begrenset selv med en mangedobling av styrken. Antallet formelle kontrollører vil alltid være fåtallige i forhold til de informelle kontrollører — kanskje med unntak av politistater som nettop er kjennetegnet av flytende grenser mellom formelle og informelle kontrollører — og politiet er derfor avhengig av medvirkning fra publikum gjennom anmeldelser av lovbrudd.

Politiet er imidlertid ikke bare avhengig av publikum som anmeldere — i en rekke saker er det av avgjørende betydning at publikum gir informasjonen eller vitneprov dersom politiet skal kunne oppklare en sak. Selv om det visstnok ikke finnes noen undersøkelser av betydningen av de forskjellige etterforskningsmetoder og bevismidler når det gjelder å oppklare lovbrudd, er det åpenbart at tekniske bevismidler i det store flertall av saker spiller en helt underordnet rolle i forhold til informasjonen eller vitneprov fra representanter for almenheten eller forklaringer og tilståelser fra de siktede selv.

For også lovbrøtterne utgjør en del av almenheten. Og det er derfor kanskje ikke minst viktig for politiet å etablere, om ikke samarbeide, så ihvertfall respekt fra lovbrøttere. Uten et visst minimum av respekt og samarbeide fra politiets viktigste „klienter“, vil utførelsen av politiarbeidet kunne være ekstremt hasardiøst og vanskelig (Hahn 1971).

For det andre innebærer opprettholdelse av ro og orden kontakt med almenheten. Almenheten er både de som forlanger ro

og orden opprettholdt og de som truer den. Fordi også denne del av politiets virksomhet involverer almenheten er det av sentral betydning at samhandlingen mellom de to parter går så konfliktfritt som mulig. Dersom publikum opplever politiet som fiendtlig, urettferdig eller inkompetent, vil trafikkkontroller, demonstrasjoner, patruljevirkosomhet og alle andre kontakter mellom de to parter bli totalt forskjellig fra hva de vil være dersom politiet oppleves som vennlig, rettferdig og kompetent.

Dette betyr at politiet i utstrakt grad er avhengig av almenheten i gjennomføringen av sine forskjellige oppgaver — som anmeldere, vitner og gjerningsmenn i kriminelle saker og som ordensforstyrreere og ordensopprettholdere når det gjelder ro og orden. I tillegg kommer at politiet i mange tilfelle yter forskjellige former for assistanse i personlige krisesituasjoner. Dette betyr i sin tur at forholdet mellom politi og almenhet er av sentral betydning når det gjelder politiets utførelse av sine arbeidsoppgaver. Er forholdet mellom politi og almenhet preget av gjensidig respekt, forståelse og samarbeide, vil virksomheten få en helt annen karakter enn om de to parter ser med mistro og fiendskap på hverandre.

2. *Almenhetens holdning til politiet*

I de siste 10—15 år er det foretatt en lang rekke undersøkelser med sikte på å kartlegge befolkningens holdning til politiet. Den første større undersøkelse ble foretatt i England i begynnelsen av 60-årene (Royal Commission on the Police 1962). Av resultatene fra undersøkelsen fremgikk det at 83 % ga uttrykk for at de hadde stor respekt for politiet, 16 % ga uttrykk for mer blandede følelser, mens bare 1 % sa at de hadde liten eller ingen respekt for politiet. De fleste av de intervjuede sa at deres holdning overfor politiet ikke hadde endret seg i løpet av de siste 10 år. Av de som sa at de hadde endret oppfatning ga flertallet uttrykk for at de satte politiet høyere nå enn tidligere. På grunnlag av undersøkelsen konkluderte kommisjonen med at almenheten generelt ikke følte noen antagonisme overfor politiet.

At et flertall av befolkningen gir uttrykk for en relativt positiv holdning overfor politiet er blitt bekreftet i senere engelske undersøkelser. I en undersøkelse utført for Daily Mail (1970) fant man at noe nær tre fjerdedeler mente at antallet politifolk burde økes og mindre enn en av ti var enige i et utsagn om at politiet brukte unødvendig maktanvendelse annet enn i isolerte tilfeller. I en undersøkelse av Belson (1975) som omfattet 1.200 voksne og 500 ungdommer i London ga 98 prosent av de voksne uttrykk for at de hadde respekt for politiet, 93 % at de likte politiet og 90 % at de stolte på politiet, mens det samme gjaldt henholdsvis 94 %, 85 % og 83 % av de unge.

Tilsvarende resultater har man også funnet i undersøkelser i andre land. En Gallup-undersøkelse i USA i 1965 viste at 70 % av intervjuobjektene ga uttrykk for at de hadde stor respekt for politiet, 22 % at de hadde en del respekt mens bare 4 % ga uttrykk for at de hadde liten respekt for politiet. I en tilsvarende undersøkelse året etter fant man at 59 % mente at politiet opptrådte meget korrekt overfor publikum, 26 % svarte nokså korrekt mens 4 % svarte lite korrekt (The Presidents Commission on Law Enforcement and Administration of Justice 1967). Kommisjonen tok også initiativ til en undersøkelse som omfattet tre politidistrikter i Washington D.C., og det viste seg at 60 % mente at politiet hadde et godt omdømme i distriktet, 85 % at politiet fortjente mer takk enn de fikk — og av dem som hadde hatt kontakt med politiet ga 78 % uttrykk for at politiet hadde opptrådt korrekt i løpet av kontakten.

En kanadisk undersøkelse av et utvalg av befolkningen i Toronto viste også at intervjuobjektene i hovedtrekk ga uttrykk for en forholdsvis positiv holdning til politiet (Courtis et al. 1970). På spørsmål om hvorvidt politiet brukte for lite, passe eller for mye tid på forskjellige typer av arbeidsoppgaver, ga storparten av intervjuobjektene uttrykk for at de var enige i tidsdisponeringen; på spørsmål om hvor effektive de syntes politiet var, ga flertallet uttrykk for at de syntes politiet gjorde en meget god job; på et generelt spørsmål om hvorvidt de hadde en positiv eller negativ holdning til politiet ga over 85 % uttrykk for at de stilte seg meget eller forholdsvis positivt, og på spørsmål om hvilke personlige egenskaper de tillia politifolk var det stort sett positive egenskaper som gikk igjen.

To undersøkelser — en i Stuttgart og den annen i Zürich — viste at i begge byene hadde befolkningen en positiv holdning til politiet. Bare 5 % av de intervjuede i Stuttgart og 2 % i Zürich ga uttrykk for at de ikke hadde noen positiv oppfatning av politiet (Stephan 1976).

I en landsomfattende svensk undersøkelse sa 95 % seg enige i at politiet er pålitelig, 94 % at politiet gjør en god jobb, 94 % at politiet er hjelpsomme, 91 % at man synes bra om politiet og 87 % at politiet inngir trygghet (Institutet för Marknadsundersökningar AB 1973). Og i en norsk undersøkelse ga 41 % uttrykk for at forholdet mellom politiet og befolkningen i det distrikt de bodde var meget godt, 32 % at det var nokså godt, mens på den annen side bare 4 % svarte at det var nokså eller meget dårlig (Hauge 1977).

Skal man forsøke å trekke en konklusjon av disse undersøkelserne må det være at den alt overveiende del av almenheten stiller seg positivt til politiet — de gir uttrykk for at de har respekt for politiet, de synes politiet gjør en god jobb og at forholdet til poli-

tiet er godt. På basis av disse resultatene — og resultatene fra andre, tilsvarende undersøkelser — skulle man derfor ikke tro at det var behov for å bedre forholdet mellom politiet og almenheten, fordi det allerede er så godt som det kan bli.

Men fullt så enkelt er det likevel ikke. For det første — selv blant dem som gir uttrykk for en generelt positiv holdning til politiet er det en ikke uvesentlig del som på konkrete områder stiller seg kritiske til politiet. For å ta et eksempel. Til tross for at den undersøkelsen som ble foretatt for the Royal Commission on The Police (1962) viste at bare én prosent av befolkningen ga uttrykk for liten eller ingen respekt for politiet og kommisjonen på basis av undersøkelsen konkluderte med at forholdet mellom politi og almenhet måtte betegnes som meget godt — viste undersøkelsen samtidig at 42 % av de intervjuede mente politimenn kunne bestikkes og 35 % at de brukte uakseptable metoder for å skaffe informasjoner.

Eller som det er blitt uttrykt i en senere engelsk undersøkelse (Belson 1975 s. 68—69):

„Når det gjelder generell tilfredshet i form av å sette pris på, stole på og respektere politiet var den voksne London-befolkning meget positivt innstilt. På samme måte var det en klar tendens i retning av å sette politiet høyt når det gjaldt personlige egenskaper som å være velutdannede, rolige, effektive, høflige, rettferdige, intelligente, vennlige... Men til tross for den generelle tilfredshet med politiet og den forståelse for de spesielle problemer politiet står overfor, ble det på mange områder rettet sterk kritikk mot dem. Delvis kom denne kritikken fra en forholdsvis liten del av befolkningen, men som ikke desto mindre totalt sett utgjør et stort antall mennesker. Delvis rettet denne kritikken seg mot politiets opptreden ved at de var uhøflige, gretne, eller bryske, at de lot sitt dårlige humør spille inn i arbeidet, at de brukte unødvendig makt i visse situasjoner, at de var urettferdige overfor visse grupper av personer, at de ikke var takknemlige når de fikk bistand eller avlo slik hjelp og at enkelte politifolk var uærlige. Kritikk ble også rettet mot poliitiets arbeidsmetoder generelt — f. eks. bruk av uakseptable metoder for å skaffe informasjoner, at de ikke tok hensyn til klager mot dem, at de banket opp innbrakte på politistasjonen, misbruk av politimyndighet og så videre.“

For det annet — selv om det store flertall gir uttrykk for en positiv holdning til politiet er det tross alt en del som inntar en negativ holdning. Dersom de som var antagonistiske overfor politiet fordelte seg forholdsvis jevnt utover i befolkningen — i forskjellige aldersgrupper, nabolag og etniske grupper — ville dette ikke spille særlig rolle. Da ville deres negative holdning ha liten gjennomslagskraft fordi den sto i sterk opposisjon til holdningen blant flertallet i deres egne grupper. Det er imidlertid mye som

tyder på at forholdet er et annet — at visse grupper av befolkningen stiller seg langt mer negativt til politiet enn befolkningen som helhet.

I en rekke amerikanske undersøkelser har det vært påvist at den fargede befolkning — og da først og fremst de med lav sosial status — ofte har mer negativ holdning til politiet enn den hvite og mer velhavende del av befolkningen. I en undersøkelse i Los Angeles viste det seg f. eks. at hvite var langt mer positive til politiet enn de meksikanske innvandrerne som igjen var noe mer positive enn de fargede (Gourley 1953). Mens 35 % av de hvite respondentene ga uttrykk for at politiet alltid respekterer de konstitusjonelle rettigheter som mistenkte lovbrytere har, gjaldt det samme 21 % av meksikanerne og bare 12 % av de fargede. Og mens bare 11 % av de hvite var enige i at politiet ofte er samvittighetsløse og brutale i utførelsen av sine arbeidsoppgaver, gjaldt det samme 44 % av meksikanerne og 38 % av de fargede. I den undersøkelsen som the President's Commission (1967) lot utføre i Washington DC viste det seg at mens 18 % av de mannlige hvite respondentene sa seg enig i at man måtte skifte ut minst halvparten av politistyrken for å få et virkelig godt politi, var det 40 % av den mannlige fargede befolkning som sa seg enig, mens det blant kvinnene var 11 % av de hvite og 28 % av de fargede som sa seg enig.

På grunnlag av en undersøkelse i et ghettodistrikt i Harlem — hovedsakelig befolket av innvandrere fra Puerto Rico — konkluderer Cotton (1976) på følgende måte (s. 347):

„Det bildet som avtegner seg fra disse funnene er at politiet har et meget dårlig rykte i Spansk Harlem. Disse respondentene føler at politiet ikke liker dem og behandler dem meget dårlig; de mener også at det i beste fall er grunn til å sette spørsmålstejn ved de metoder de benytter og at de i verste fall er direkte brutale og at effektiviteten av politiarbeidet burde vært radikalt bedret.“

Hvilke forhold som er mest utslagsgivende for de fargedes mer negative holdning til politiet er uklart, fordi det oftest ikke bare er hudfarge som skiller dem fra den øvrige befolkning. I tillegg er de ofte immigranter med et annet erfaringsgrunnlag i forhold til politiet enn i vertslaget (Banton 1973), de er ofte henvist til å bo i visse høykriminelle nabolag (Lambert 1970) og de har lav sosial status. Alle disse forhold i fellesskap kan tenkes å virke i samme retning.

Amerikanske og engelske undersøkelser tyder ihvertfall på at holdningen til politiet samvarierer med sosial status. To undersøkelser referert i The Presidents Commission (1968) viste at 65 % av de med en inntekt under \$ 3000 pr. år ga uttrykk for at de hadde stor respekt for politiet, mens det samme gjaldt 75 %

av dem med over \$ 10.000 pr. år. Den andre undersøkelsen viste at med økende inntekt var den økende andel som vurderte politiets effektivitet. Når det gjelder engelske forhold fant The Royal Commission on the Police (1962) at holdningene varierte med sosial klasse. I en annen undersøkelse fant man at langt flere i øvre sosialklasse ga uttrykk for at de ville gi politiet hjelp i visse situasjoner, at de betraktet politiet som rettferdig, og færre som ga uttrykk for at de så på politiet som hevngjerrige eller brutale enn i middelklassen, mens den nederste sosialklassen skilte seg ut som de minst positive (Shaw et al. 1972).

Andre undersøkelser avviker imidlertid noe fra dette mønsteret. I en tredje engelsk undersøkelse fant man ingen sammenheng mellom sosio-økonomisk status og holdning til politiet (Daily Mail 1970). Og en norsk undersøkelse tyder på at dersom man bruker inntekt som mål på sosial status viser det seg at det er de med middels inntekt som har den mest positive holdning til politiet, mens de på lavere og høyere inntektsnivå er noe mindre positive. Tar man utgangspunkt i utdannelsesnivået er det en klar tendens til at man med økende utdanning stiller seg mer kritisk til politiet (Hauge 1977).

Når det gjelder kjønn synes sammenhengen å være mer entydig. Som det fremgikk av undersøkelsen fra Washington DC for The President's Commission (1967) var det en klar forskjell i retning av at de mannlige respondentene var mer kritiske overfor politiet enn de kvinnelige. The Royal Commission on the Police (1962) fant også at det var en lavere andel menn enn kvinner som vurderte politiet høyt. Og i en annen engelsk undersøkelse som omfattet fire forskjellige bydistrikter viste det seg at kvinner var mer positivt innstilt overfor politiet enn menn uansett hvor de bodde (Shaw et al. 1972). Dette er noe man finner igjen i de fleste av de undersøkelser som har forsøkt å belyse forskjellene mellom kjønnene (Hauge 1975, Daily Mail 1970).

Mellom de forskjellige aldersgrupper synes det også å eksistere forskjeller i holdningen til politiet. En lang rekke undersøkelser har vist at ungdom gir uttrykk for mindre positive holdninger overfor politiet enn voksne. I den norske undersøkelsen var det 54 % i aldersgruppen 15—19 år som karakteriserte forholdet til politiet som meget eller nokså godt, mens det samme gjaldt 64 % i aldersgruppen 20—29 år, 72 % i gruppen 30—44 år og 82 % i gruppen 45—54 år (Hauge 1977). I den svenske undersøkelsen var det 14 % av samtlige intervjuobjekter som sa at det var meget eller ganske vanlig at politiet overtrådte sin myndighet, mens 27 % svarte bekræftende i aldersgruppen 14—24 år (Instituttet for marknadsforskning 1970). At ungdom generelt gir uttrykk for mindre positive holdninger til politiet har man funnet også i andre undersøkelser (Courtis et al. 1970, Belson 1975, The Presi-

dent's Commission 1967, Shaw et al. 1972, The Royal Commission on the Police 1962).

Endelig synes det å være forskjeller etter urbaniseringsgrad — i den forstand at jo mer bymessig distriktet er, jo mindre positive stiller befolkningen seg til politiet. I sin undersøkelse fant The Royal Commission on the Police (1962) at 83 % i storbyene og 79 % i andre byområder ga uttrykk for stor respekt for politikk mens det samme gjaldt 88 % i landdistriktene. I den norske undersøkelsen viste det seg at mens 81 % av befolkningen på landsbygda sa at de syntes forholdet mellom politiet og befolkningen i distriktet var meget godt eller nokså godt, gjaldt det samme 71 % i tettbygde strøk, 69 % i byer utenom hovedstaden mot 62 % i Oslo (Hauge 1977). Også i den svenske undersøkelsen viste det seg å være systematiske forskjeller i retning av at befolkningen i Stockholm ga uttrykk for en mindre positiv holdning til politiet enn befolkningen i landet forøvrig. (Institutet för marknadsundersökningar 1973).

De resultater vi har redegjort for i det foregående er så å si utelukkende basert på intervju- eller spørreskjemaundersøkelser. Og man har ofte liten garanti for at hva folk sier de mener eller tror til en tilfeldig intervjuer eller skriver som svar på et spørreskjema — på et spørsmål som de ikke opplever som særlig relevant og som de kanskje ikke har tenkt over — virkelig avspeiler deres egentlige holdning.

De har også en annen begrensning. Selv om resultatene av undersøkelsene skulle ha gyldighet for de land de er foretatt i, er det usikkert hvorvidt de har gyldighet også for andre land. De enkelte land skiller seg fra hverandre på en rekke områder — etter styresettet i vedkommende land, etter hvorvidt politiet har et militært eller sivilt preg, etter graden av interne konflikter i vedkommende land og en lang rekke andre forhold — og slike forhold vil i sin tur gi seg utslag i de holdninger befolkningen har til politiet.

Tar vi likevel utgangspunkt i disse resultatene gir de et nokså entydig svar på hvilke strategier man må ta dersom man ønsker å endre almenhetens holdning til politiet i en mer positiv retning. Dersom man tar sikte på almenheten i sin alminnelighet, må man ta sikte på å endre politiets atferd på de spesifikke områder hvor almenheten opplever politiets atferd som provoserende, arrogant, brutal eller hva nå kritikken måtte rette seg mot — eller eventuelt forklare hvorfor man tross alt er nødt til å opptre på den måte man gjør. Hvilke felt slik endring i atferd eller informasjon er nødvendig vil kunne variere — det forutsetter kunnskap om hvilke spesifikke områder almenhetens kritikk er rettet mot.

Men fordi almenheten generelt stiller seg relativt positivt til politiet, er det langt viktigere å ta sikte på å endre holdningen blant de grupper av befolkningen som stiller seg minst positive.

Dette er ikke minst viktig fordi denne del av befolkningen synes å være den som politiet oftest blir konfrontert med i sitt arbeide. De kjennetegn som preger den del av befolkningen som stiller seg minst positiv til befolkningen — menn, ungdom, bosatt i byer og i slumstrøk i byer — er de samme kjennetegn som preger den del av befolkningen som ifølge offisiell kriminalstatistikk oftest kommer i konflikt med politiet. Hvordan man skal få denne befolkningsgruppen mer positivt innstilt overfor politiet, er imidlertid et annet — og mer komplisert — spørsmål, som vi skal komme tilbake til senere.

3. *Politiets holdning til almenheten*

I innledningen til sin bok beskriver Westley (1970) politiets situasjon på følgende måte (s. V):

„Ut fra sine erfaringer skaper mennesket den verden det bebor. I denne verden løper illusjon og realitet sammen, og mennesket ser seg selv i sine likemenns skygger. Politimannens vei er brolagt av nedverdiggelse, korrupsjon og usikkerhet. Han ser menneskene han møter som ondsinnede, utnyttende, simple og skitne; og seg selv som et offer for urettferdighet — misforstått og besmittet. Tørstende etter anerkjennelse, usikker på sitt eget verd, forbitret og uten verdighet går han alene — til fots i helvete.

Har han rett? Stemmer virkeligheten overens med illusjonen? Det spiller ingen rolle. Vi forsøker bare å forstå verden slik han opplever den.“

Selvfølgelig er denne beskrivelsen dramatisert — både i literær og faktisk forstand. Men til tross for dette inneholder den mer enn et snev av sannhet. For det første fordi politiet — som vi skal komme inn på i det følgende — ofte synes å oppleve almenheten som avvisende og negativ. Men viktigere er Westleys henvisning til politiets definisjon av situasjonen som viktigere enn hvordan situasjonen faktisk er. Det spiller liten rolle om almenheten opplever politiet som vennlige og rettferdige, dersom politiet selv tror de opplever som fiendtlige og urettferdige. For det er politiets definisjon av situasjonen — og ikke det faktiske forhold — som vil virke bestemmende for deres rolle i samhandlingen. Minst like viktig som å belyse almenhetens holdning til politiet er det derfor å belyse politiets oppfatning av almenhetens holdning overfor dem.

I offisielle og halv-offisielle uttalelser om politiet støter man ofte på utsagn om almenhetens manglende samarbeide med politiet og deres negative holdning, og det blir ofte gitt uttrykk for at man er vitne til en stadig forverring av forholdene. I en rapport fra den internasjonale politiorganisasjonen — som må antas å være bygget på erfaringer fra de forskjellige medlemsland — heter det (Interpol 1970 s. 2):

„Generelt sett er publikum forutinntatt overfor politiet på grunn av de tradisjonelle maktmidler som politiet har og som den alminnelige borger opplever som for store. De vanskelige oppgaver de står overfor i urolige tider har ført til at bildet av politiet i befolkningens øyne er blitt tilsmusset og har avskåret dem fra resten av befolkningen.

De kommunikasjonsvanskeligheter som er oppstått er beklagelige, fordi de har ført til at politiet blir betraktet som en egen gruppe som er sterkt aggressive overfor og rede til å „forfølge“ ordinære borgere ved enhver anledning. Avvist av samfunnet opplever politiet at de er isolert og prøver å holde seg enda mere til seg selv, som beleirede som bygger enda høyere murer og styrker forsvarsverkene.

Når en slik situasjon oppstår kan den minste hendelse hvor politiet må gripe inn, føre til konflikter som blir dramatisert av publikum. Denne latente spenningen ser man for eksempel ofte når en bilist blir stoppet eller høtlagt av en politimann. Millioner av bilførere, hvis eneste kontakt med politiet skjer på denne måten, dømmer politiet utelukkende ut fra en slik isolert hendelse. Som et resultat bærer de et varigt og uttryddbart klagemål mot politiet.“

Offisielle uttalelser trenger imidlertid ikke være representative for den menige politimann som har den direkte kontakt med almenheten. Og i en rekke undersøkelser har man forsøkt å belyse politiets oppfatning av almenheten og den holdning til politiet.

I en undersøkelse av politifolks oppfatninger utført for The Royal Commission on the Police (1962) viste det seg at noe over to tredjedeler av de politifolkene som ble intervjuet mente at det hadde skjedd en endring til det verre i publikums holdning til politiet. Omtrent to tredjedeler ga også uttrykk for at de hadde opplevd problemer når det gjaldt vennsforhold med folk som ikke var tilknyttet politiet. Den vanligste grunn for disse vanskelighetene var — ifølge politifolkene — at folk hadde en tendens til å være mistenksomme og reserverte i samvær med politiet.

I sin undersøkelse ba Skolnick (1966) politifolkene om å vurdere den prestisje politiarbeidet hadde i befolkningen, og det viste seg at mindre enn 2 % svarte at den var utmerket — mens omvendt 70 % svarte at den var noenlunde eller dårlig. I en surveyundersøkelse blant politifolk i New York utført av Vera Institute of Justice (1968) ga 43 % av de patruljerende konstabler uttrykk for at befolkningen i deres distrikt hadde liten eller ingen respekt for politiet. Mange mente at politiyrket hadde mindre respekt fra publikums side enn andre yrker. Det store flertall ga uttrykk for at befolkningen ikke forsto politiets arbeide.

Skandinaviske undersøkelser gir et noe lysere bilde av forholdene. I en undersøkelse blant 600 svenske politifolk var det 22 % som ga uttrykk for at de oppfattet almenhetens holdning til politiet på det sted de tjenestegjorde som meget vennlig, 65 % som

ganske vennlig, 10 % som likegyldige og bare 4 % som meget uvennlige (Cedermark et al. 1973). I en undersøkelse blant 360 danske politimenn var det 21 % som svarte benektende på at almenheten i sin alminnelighet påskjønnnet deres virksomhet, mens 79 % sa seg enige (Borg et al. 1973).

Sammenlikner man de utsagn politiet gir om hvordan almenheten stiller seg til deres virksomhet — enten de nå kommer til uttrykk i surveyundersøkelser eller offisielle utsagn — med almenhetens egne utsagn om sin holdning til politiet synes de å peke i retning av at politiet opplever almenheten som mer negativ enn almenheten egentlig er. Den engelske Royal Commission on the Police (1962) ga i sin rapport uttrykk for at undersøkelsen av politiets oppfatninger (s. 104): „ga resultater som på visse områder var sterkt i strid med det undersøkelsen av befolkningens holdning viste.“ Men fordi utvalgsprinsipp, spørsmålsformuleringer og så videre har variert fra undersøkelse til undersøkelse er det vanskelig å foreta noen direkte sammenlikning mellom de to typer av undersøkelser.

En mulighet for en slik sammenlikning gir imidlertid Belsons undersøkelse (1975). Ved siden av å stille to utvalg av befolkningen i London — voksne og ungdom — visse spørsmål om deres holdning til politiet, ble også et utvalg av politifolk intervjuet og stilt tilsvarende spørsmål om hvordan de opplevde almenhetens holdning. Som vi har vært inne på tidligere ble det blant annet stilt spørsmål om hvorvidt de likte, stolte på, var fornøyd med eller følte seg vel når de sto overfor politiet.

Tabell 1 viser gjennomsnittsskåren for de tre grupper hvor svaret „meget godt“ er gitt 2 poeng, „nokså godt“ 1 poeng, „hverken godt eller dårlig“ 0 poeng, „nokså dårlig“ minus 1 poeng og „me-

Tabell 1. Voksne og ungdoms holdning til politiet samt politiets oppfatning av almenhetens holdning til politiet. Gjennomsnittsskåre.

	Voksnes holdning til politiet	Ungdoms holdning til politiet	Politiets oppfatning av hvordan publikum opplever dem
Liker politiet	1,19	0,84	0,81
Respekt for politiet	1,69	1,32	1,41
Tillit til politiet	1,11	0,87	0,93
Fornøyd med politiet	1,52	Ikke stilt	1,12
Føler seg utvunget overfor politiet	1,14	Ikke stilt	0,11

get dårlig“ minus 2 poeng. Som det fremgår av tabellen er det en klar og systematisk forskjell i retning av at politiet opplever almenheten som mindre positive enn det voksne utvalget faktisk stiller seg til politiet. Når det gjelder ungdomsutvalget er derimot forskjellene langt mindre. Men fordi den voksne del af befolkningen tallmessig utgjør den alt overveiende del av almenheten, synes likevel dataene å peke i retning av at politiet har en tendens til å undervurdere den støtte de har i befolkningen og oppfatte befolkningen som mindre positive overfor dem enn de faktisk er.

I undersøkelsen ble intervjuobjektene også bedt om å vurdere politiet i forhold til bestemte karakteristika mens politiet ble bedt både om å vurdere hvordan de mente almenheten så på politiet og hvordan politiet vurderte almenheten i forhold til de forskjjel-

Tabell 2. Voksne og ungdoms vurdering av politiet og politiets vurdering av hvordan de tror almenheten vurderer dem og hvordan politiet vurderer almenheten i forhold til visse karakteristika. Prosentandel som svarer „svært“ eller „meget“.

	Voksnes vurdering av politiet	Ungdoms vurdering av politiet	Politiets vurdering av hvordan de tror almen- heten ser på dem	Politiets vurdering av almen- heten
Vennlig	50	40	41	11
Hensynsfull	55	40	41	9
Ærlig	Ikke stilt	53	Ikke stilt	9
Uærlig	3	Ikke stilt	1	Ikke stilt
Skremmende	6	6	5	” ”
Bøllete	6	16	2	” ”
Effektiv	66	Ikke stilt	45	” ”
Rettferdig	63	46	63	” ”

Kilde: Belson (1975) s. 10 og 41.

lige karakteristika. Tabell 2 viser noen av de karakteristika som dannet utgangspunkt for vurderingen og hvor stor prosentandel av de intervjuede som svarte „svært“ eller „meget“. Som det fremgår av tabellen finner vi i hovedtrekk det samme som i foregående tabell — at politiet gir uttrykk for at almenheten har en noe mer negativ holdning til politiet enn den voksne befolkning har, mens politiets oppfatning faller relativt nær sammen med den oppfatning de unge gir uttrykk for. Når det gjelder politiets vurdering av almenheten synes derimot denne å være svært lite positiv — bare 11 % gir uttrykk for at de opplever almenheten

som svært eller meget vennlig og 9 % svært eller meget hensynsfulle, mens det er henholdsvis 50 % og 55 % av den voksne befolkning som opplever politiet på denne måten.

Sett i forhold til både voksne og ungdom er det åpenbart at de har en langt mer positiv vurdering av politiet enn politiet har av dem.

I likhet med hva som gjelder almenhetens oppfatning av politiet er det også variasjoner i politiets oppfatning av almenheten både etter hvilke grupper av almenheten det er tale om og hvilke politifolk det er tale om.

I den danske undersøkelsen var det som nevnt 79 % av politifolkene som ga uttrykk for at de mente at almenheten i sin alminnelighet påskjønnet deres virksomhet (Borg et al. 1973). Det ble imidlertid også stilt to tilleggsspørsmål — i hvilken utstrekning henholdsvis de unge og den eldre generasjon påskjønnet deres virksomhet. Mens det var 12 % som mente at ungdommen påskjønnet deres virksomhet, var det 92 % som mente at den eldre generasjon gjorde det. I undersøkelsen fra London ble politifolkene bedt om å vurdere forskjellige grupper av befolkningen etter hvor hjelpsomme de ble ansett for å være overfor politiet (Belson 1975). Av de 23 forskjellige grupper som vurderingen omfattet var det eldre folk (over 65 år) som ble vurdert som mest hjelpsomme ved at 93 % svarte at de var meget eller temmelig hjelpsomme mens det samme gjaldt 84 % hva angikk middelklasse-borgere, 82 % arbeiderklasse og 78 % barn under 14 år. Omvendt var det raggare (skinhead and greasers) som ble oppfattet som minst hjelpsomme ved at 75 % av politifolkene ga uttrykk for at de var lite eller ikke hjelpsomme, løsgjengere kom nest sist med 66 %, demonstranter tredje sist med 55 % og ungdom fjerde sist med 52 %.

Det er også forskjeller i vurderingen blant forskjellige grupper av politifolk. Mens det var fire prosent av politifolkene i den svenske undersøkelsen som mente at almenheten på det sted hvor vedkommende tjenestegjorde stort sett opplevde politiet som meget eller ganske uvennlig, var det 11 % av politifolkene i de største byene som mente dette mot bare en prosent i landet forøvrig. Mens 10 % av de politifolk som var under 30 år ga uttrykk for at de mente almenheten opplevde dem som uvennlige, gjaldt det samme bare en prosent av de over 30 år (Cedermark 1973).

I en amerikansk undersøkelse (Bloch et al. 1976) viste det seg å være klare forskjeller mellom mannlige og kvinnelige politifolk i vurderingen av almenhetens holdning til politiet. Ialt 202 politifolk — derav 57 kvinnelige — ble bedt om å rangere de reaksjoner de ble møtt med fra almenhetens side. På et spørsmål om hvor samarbeidsvillige almenheten var når det gjaldt å gi informasjon om kriminalitet skåret de mannlige politifolk 3,5 poeng (på en åttepunkts skala fra meget lite samarbeidsvillige = 0 til

meget samarbeidsvillige = 8) mens de kvinnelige politifolk skåret 5.1. Det er ikke utelukket at dette avspeiler et faktisk forhold — nemlig at almenheten er mer samarbeidsvillige overfor kvinnelige politifolk enn overfor mannlige. På spørsmål om hvor mange fornærmende situasjoner de hadde vært utsatt for siste måned oppga de mannlige i gjennomsnitt 9,2 mot 6,0 blant kvinnene, på spørsmål om hvor mange forsøk på eller fysiske overgrep de hadde vært utsatt for var gjennomsnittet blant mennene 1,3 mot 0,5 blant kvinnene. Omvendt oppga de kvinnelige politifolkene at de i gjennomsnitt hadde fått 11,9 komplimenter for utførelsen av sitt arbeide i løpet av siste måned mot 4,8 blant de mannlige.

Selv om det ikke er foretatt særlig mange undersøkelser av politiets oppfatning av hvordan de opplever almenhetens holdning overfor dem, peker de data som foreligger som vi har sett i retning av at de opplever almenheten som mer negativ enn almenheten faktisk er. Men det er forskjeller mellom forskjellige grupper av politifolk. Yngre politifolk synes å oppleve almenheten som mer negativ enn eldre, mannlige som mer negative enn kvinnelige og politifolk i større byer synes å oppleve almenheten som mer negative enn i mindre byer og landdistrikter. Politiets oppfatning av almenheten varierer også alt etter hvilken gruppe av befolkningen det er tale om — ungdom oppleves som mer negative enn både yngre og eldre og spesielle grupper som raggare, løsgjengere, demonstranter og hippier ble betraktet som spesielt negative.

Selv om undersøkelsene peker nokså entydig i retning av at politiet systematisk undervurderer den støtte de har i befolkningen, er det likevel en viss sammenheng mellom almenhetens oppfatning av politiet på den ene side og politiets oppfatning av hvordan almenheten stiller seg til dem på den annen. Som vi har vært inne på synes politiet å oppleve de unge som mer negative i sin holdning overfor dem enn de eldre, og politifolk i byene opplever almenheten som mer negative enn politifolk i mindre urbaniserte strøk. Og dette stemmer også overens med det inntrykk man får fra undersøkelsene blant almenheten — ungdom og byboere er mindre positive overfor politiet enn eldre og folk bosatt i landdistrikter. Med andre ord — politiets oppfatning av almenhetens holdning er en avspeiling, om enn noe fordreid, av almenhetens faktiske holdning.

Men alle forskjeller kan ikke forklares på denne måten. Som vi har sett, opplever kvinnelige politifolk almenheten som mer positive enn sine mannlige kolleger, og det samme gjelder eldre politifolk i forhold til yngre. Dette kan ikke forklares ved at kvinnelige politifolk bare er i kontakt med den kvinnelige del av befolkningen eller at eldre politifolk bare er i kontakt med den eldre del av befolkningen — fordi noen slik arbeidsdeling ikke

eksisterer. Mer nærliggende er det å tro at almenhetens atferd overfor politiet — som danner et viktig utgangspunkt for de slutninger politiet trekker om almenhetens holdning overfor dem — varierer etter hvem politimannen eller -kvinnen er. At almenheten faktisk opptrer mer avbalansert og mindre aggressivt overfor kvinnelige og eldre politifolk enn overfor yngre, mannlige kolleger.

4. *Politi og almenhet — en ond sirkel?*

De undersøkelsene vi har referert i det foregående reiser to sett av spørsmål. For det første — hva er årsaken til at visse befolkningsgrupper som ungdom, menn, byboere og i særdeleshet den fargede ghettobefolkning opplever politiet mer negativt enn andre? For det andre — hva er årsaken til at politiet opplever almenheten som mer negativt innstilt overfor dem enn de faktisk er? Svarene på disse spørsmålene er av sentral betydning dersom man ønsker å forbedre forholdet mellom politiet og almenheten, fordi dette forutsetter endringer i de forhold som skaper antagonismen.

Dersom man skal forsøke å gi noe svar må man ta utgangspunkt i politiets situasjon. Politiets arbeide — bortsett fra de administrative, tekniske og kontormessige oppgaver — består i samhandling med befolkningen. Men det er ikke noe representativt utsnitt av befolkningen politiet er i kontakt med og samhandlingssituasjonene er ikke spredt over et representativt utsnitt av den daglige tilværelse. Samhandlingen gjelder oftest folk som er definert som problematiske — slumboere, fargede, ungdom — og samhandlingssituasjonene er oftest overopphetede og krisepregede. Politiet møter ofte en fiendtlig almenhet i fiendtlige situasjoner — og ut fra dette former de sitt bilde av almenheten.

Samtidig er politimannen i en situasjon hvor han vanskelig kan få korrigerert sine oppfatninger. Selv om politimannen inngår som en integrert del av samfunnet er han også isolert fra det. Denne isolasjonen kan være selvvilgt — både fordi det faktisk at han er en politimann setter meget snevre grenser for hvordan han kan opptre i lokalsamfunn med sterk informell sosial kontroll, og fordi en for nær kontakt med de andre kan gjøre det vanskelig for ham å utvise den objektivitet og upartiskhet som både han og de andre forventer av ham. Eller den kan være tvunget — i den forstand at befolkningen avstår fra privat kontakt med politifolk eller at politiet selv avstår fra slik kontakt for å unngå latterliggjørelse eller sjikane på grunn av sitt yrke. Eller isolasjonen kan skyldes faktiske hindringer i omgangen med andre som følge av skiftarbeide som gjør at politimannen er i arbeide når andre har fri, eller er bosatt i spesielle boligfelt for politifolk.

I en lang rekke undersøkelser har man funnet bekreftelse på en slik isolasjonstendens — at politiet i meget høy grad begrenser sin omgangskrets til andre politifolk, at de under ferieopphold eller i selskapeleg samvær med andre bevisst holder tilbake opplysninger om sitt yrke og at de opplever at andre er reserverte i omgang med dem. Men forholdene vil variere med hvilke distrikter de er satt til å betjene. I en undersøkelse av Maureen Cain (1973) fant hun klare forskjeller mellom by og land. Gjennom intervjuer med politifolk fant hun at politiet i byer ofte hadde sosial omgang med andre politifolk. Landpolitiet — som ofte bodde på politistasjonene og ikke hadde andre politifolk å omgås i distriktet — løste ofte problemet med å unngå nær kontakt med lokalbefolkningen ved å velge sine venner utenfor det distrikt de betjente. Nærheten mellom landpolitiet og lokalbefolkningen var imidlertid langt større enn i byene. I tillegg kom at landpolitiet og deres hustruer langt oftere enn bypolitiet stammet fra det samme distrikt som de tjenestegjorde i eller fra et av nabolandsdistriktene, og de hadde også i høyere grad erfaring fra andre yrker før de ble politimenn.

Og Cain konkluderer (s. 89—90):

„Å være *politimannen* (og ikke bare *en* politimann) ga landpolitiet en institusjonalisert status i de mer tettknyttede bygdesamfunn i motsetning til i byene. Muligens som et resultat av dette hadde lokalsamfunnet klarere forventninger til hvordan han skulle opptre, selv om vi ikke kunne teste dette. Men fordi kontakten mellom lokalsamfunnet og politimannen var langt sterkere i bygdesamfunnet hadde lokalbefolkningen langt større mulighet til å gjøre politimannen oppmerksom på sine forventninger. Som en følge av dette ville han ikke bare være mer klar over disse forventningene, men også ha en mer korrekt oppfatning av dem.“

At nærheten til befolkningen spiller en avgjørende rolle for hvordan de oppleves viser en undersøkelse av Mendelsohn (1970) etter raseopptøyene i Detroit i 1967. Flertallet av de hvite politifolkene så opptøyene som resultatet av personlig påvirkning fra agitatorer, som følge av befolkningens udisiplinerte egeninteresse, eller manglende respekt for autoritet — mens bare rundt en femtedel opplevde det som noe som sprang ut av frustrasjon blant, og dårlig behandling av befolkningen. Blant de fargede politifolkene var det derimot over halvparten som så dette siste som hovedårsaken til opptøyene. Disse forskjellene i oppfatningen av årsakene til opptøyene avspeilte seg enda mer markert i synet på hvordan negerbefolkningen i sin alminnelighet ble behandlet. På spørsmål om negre i forhold til den hvite befolkning ble behandlet mer eller mindre rettfærdig, var det bare rundt 5 % av de hvite politifolkene som mente at negerbefolkningen ble

behandlet meget eller nokså urettferdig innenfor skoleverket mot 80 % av de fargede politifolkene, når det gjaldt jobber gjaldt det samme rundt 25 % blant de hvite mot 90 % av de fargede, og i forretninger rundt 15 % mot 55 %. Den typiske hvite politimann (s. 752—753):

„... ser på de fargede som en privilegert minoritet som er misfor-
nøyd med sin gode posisjon og beredt til å bruke vold for å oppnå
enda større fordeler i forhold til de hvite. De blir også sett på som lett-
påvirkelige av agitatorer som er istand til å hisse opp en befolknings-
gruppe som ikke har noe å beklage seg over. Og endelig blir den farge-
de befolkning betraktet som noen som mangler respekt for lov og rett.
Innebygget i disse oppfatningene er en opplevelse av de fargede som
primitive, følelsesladde og lettpåvirkelige til antisosiale handlinger, og
at de fremfor like rettigheter med de hvite ønsker å dominere over
dem.“

Politiets oppfatning av almenheten — og i særdeleshet den del
av almenheten som de kommer i kontakt med gjennom sitt ar-
beide — vil være avgjørende for hvordan de opptrer i relasjon til
dem. Dette betyr selvfølgelig ikke at det ikke også er andre fak-
torer som virker bestemmende for atferden — profesjonelle at-
ferdsstandarder og praktiske hensyn spiller en vesentlig rolle.
Men samtidig vil det bilde politimannen har av almenheten spille
inn. Hvis politiet betrakter almenheten som fiendtlig vil de også
lett fortolke deres handlinger som motivert av fiendskap.

En undersøkelse av Piliavin og Brian (1964—65) viser at
generelle oppfatninger av ungdom ofte vil bli tillagt vekt av poli-
tiet når de blir konfrontert med unge lovovertredere. Ved å obser-
vere samhandlingen mellom politifolkene og ungdommene mente
forfatterne å kunne påvise at politifolkenes avgjørelser var mer
bestemt av stereotypier om ungdom enn av de lovbrudd de hadde
begått. Dette gjaldt riktignok ikke i de tilfelle hvor de unge var
tatt for mer alvorlige lovbrudd — som ran, legemsbeskadigelse,
voldtekt og biltyveri. I slike saker ble de unge pågrepet og brakt
til politistasjonen nærmest automatisk. Storparten av sakene —
over 90 % — gjaldt imidlertid mindre alvorlige forhold. Og i disse
sakene var det andre forhold enn selve lovbruddet som var av-
gjørende for hvorvidt vedkommende ble pågrepet eller fikk gå.
Dette gjaldt selv om politiet ikke var i besittelse av spesielle in-
formasjoner — om tidligere straffeforhold, familieforhold og så
videre — vedrørende de ungdommer de ble konfrontert med. De
faktorer politiet tok i betraktning — ved siden av selve lovbrud-
det — var hvordan de unge fremstilte seg i selve situasjonen.
Hvordan de så ut: påkledning, hudfarge, hårfasong — og hvordan
de opptrådte: høflig eller uhøflig, overlegent eller underdanig.
Det som var utslagsgivende for hvorvidt de ble pågrepet eller

ikke var hvor nært eller fjernt de lå fra 50-årenes stereotypi om de ungdomskriminelle — med fett hår, sorte jakker og flekkete Olabukser — og om de opptrådte respektfullt, var redde og ellers opførte seg på en slik måte at politiet kunne definere dem som bra gutter som det fremdeles var redning for.

Politiets atferd vil imidlertid i sin tur kunne virke som en selvoppfyllende profeti. En politimann som oppfatter publikum som negative overfor ham, vil være mer tilbøyelig til å bruke makt i situasjoner som han oppfatter truende. Og bruken av makt vil lett kunne utløse voldsanvendelse fra den annen part — noe som vil bli tatt som en bekreftelse på at politimannens opprinnelige definisjon var korrekt.

I en undersøkelse av Jock Young (1971) — hvor Young ser politiets rolle som det han kaller „avviksforstørrer“ og „oversetter av fantasi til virkelighet“ — kommer dette sterkt til uttrykk. På grunnlag av deltakende observasjoner av unge marihuanabrukere i et distrikt i London hevder Young at bruk av marihuana var en forholdsvis perifer aktivitet blant en stor gruppe av vanlig ungdom i strøket — i motsetning i stereotypiene om marihuanarøykere som isolerte, psykologisk ustabile, antisosiale narkotikavrak. Politiets isolasjon fra dette ungdomsmiljøet og fra befolkningen som helhet gjorde imidlertid den enkelte politimann spesielt påvirkelige av disse stereotypiene. Politiets aksjoner overfor stoffbrukende ungdom i strøket var bestemt av deres stereotype oppfatning — og det økte nødvendigheten for stoffbrukerne til å isolere seg fra størstedelen av den ikke-brukende del av samfunnet og å holde sine aktiviteter hemmelige. I disse gruppene ble ungdommene forent i en følelse av å være forfulgt og urettferdig behandlet, og hemmeligholdelsen førte til at stoffbruken i seg selv fikk større egenverdi og ble en mer sentral aktivitet. Samtidig førte politiforfølgelsen til at det ble vanskeligere og farligere å skaffe stoffet — med den følge at prisen på marihuana økte, de inntekter man kunne skaffe seg ved salget økte og og profesjonelle selgere oppsto. Gradvis ble marihuanabrukerne som følge av politiets aktiviteter drevet sterkere inn i rollen som avvikere — og ble en bekreftelse på at stereotypiene var en realitet.

Politiets atferd overfor forskjellige befolkningsgrupper — atferd som vil kunne være avledet av deres holdning overfor dem — vil samtidig danne utgangspunkt for vedkommende befolkningsgruppes holdning overfor politiet. At politiet gjennom sin atferd gir uttrykk for at de mistror dem, eller at de er voldelige vil lett lede til at vedkommende befolkningsgruppe får en negativ holdning til politiet eller en negativ holdning blir ytterligere befestet.

Banton (1973) gir en rekke eksempler på hvordan politiet ut

fra sitt syn på immigrantgrupper opptrer på en måte som vedkommende gruppe opplever som diskriminerende, som i sin tur leder til negativisme overfor politiet (s. 66):

„En vest-indisk ungdom kjørte bil da han passerte en politibil i motsatt retning. Politibilen foretok en U-sving og kjørte opp ved siden av vest-inderen, stanset ham og kontrollerte papirene hans. Disse var i orden og han ble tillatt å kjøre videre. Vest-inderen var meget oppbragt: „Hvorfor snudde politiet for å kontrollere meg. Fordi jeg er farget. De holder alltid fargede under oppsikt.“ Han hevdet at før denne hendelsen hadde han aldri følt noen fiendtlighet overfor politiet. I et annet tilfelle hadde han blitt stoppet på gaten, men politimannen hadde forklart ham at årsaken var at det hadde blitt foretatt en forbrytelse i strøket, og han godtok at i et slikt tilfelle var politiets fremferd den rette. Men det siste tilfelle var annerledes. For de som hørte ham fortelle historien var det åpenbart at han hadde fått stor motvilje mot politiet på grunn av denne hendelsen.“

Dersom det foregående er rett betyr det at man lett vil kunne komme inn i en ond sirkel — hvor holdninger og atferd vil samvirke og styrke hverandre både innenfor politiet og blant almenheten. Spørsmålet om hvordan man kan bedre forholdet mellom politiet og almenheten blir derfor et spørsmål om hvordan man kan bryte denne sirkelen. Og (fremdeles under forutsetning av at det foregående er rett) svaret er teoretisk — om ikke i praksis — enkelt å gi: man må etablere nærhet og forståelse for hverandre mellom politi og almenhet.

Hvordan man skal kunne oppnå dette er det vanskeligere å gi noe svar på. Til tross for det utall av police-community programmer som har vært igangsatt i løpet av det siste tiår, og de tallrike bøker som er skrevet om temaet i samme tidsrom²⁾ er man åpenbart langt fra noen løsning på problemet.

Men visse forhold er det vel likevel mulig å peke på.

For det første synes det å være av betydning hvilke politifolk som blir satt inn i konfliktsituasjoner. Selv om det er sparsomme data vi har å bygge på, synes det å være slik at eldre politifolk generelt opplever almenheten som mer avbalanserte og mindre aggressive enn yngre, og det samme gjelder kvinnelige politifolk i forhold til mannlige. Dette vil i sin tur kunne føre til at almenheten opptrer roligere stilt overfor eldre eller kvinnelige politifolk. Det synes også å være slik at fargede politifolk har større forståelse for den fargede befolknings situasjon enn hvite — og derfor antakelig også opptrer mer adekvat overfor dem. Ved større bruk av politifolk som virker mindre provoserende eller som vanskeligere lar seg provosere — som eldre eller kvinnelige

²⁾ Noen av de bøker som er publisert på engelsk siden 1970 vedrørende police-community relations er nevnt i appendix I.

polititjenestemenn — og ved å la politifolk rekruttert fra samme miljø stå for politiarbeidet overfor minoritetsgrupper, kan man derfor kanskje komme et stykke på vei mot å endre forholdet mellom politi og de grupper av almenheten hvor problemene finnes.

Derneft synes det å være vesentlig å skape nærhet mellom politiet og de befolkningsgrupper de er i kontakt med. Ikke først og fremst ved propagandatiltak fra politiets side i form av brosjyrer, foredrag på skoler, ved å innby befolkningen til besøk på politistasjonen eller oppnevning av politinemnder. I forhold til barn og voksne i middelklassen kan kanskje dette være av betydning — men i forhold til de deler av befolkningen hvor det eksisterer et anstrengt forhold mellom politi og almenhet må nødvendigvis slike tiltak bli svært overfladiske. Langt viktigere er det antakelig å rekruttere politifolk som kjenner de miljøer de skal arbeide innenfor, gjennom opplæring søke å gi dem forståelse for befolkningens problemer og kreve at de tar del i befolkningens tilværelse. Eller man kunne tenke seg — som det har vært foreslått av Pillavin (1976) — at man knyttet kontakten til almenheten ved å la visse grupper av befolkningen delta i patruljevirkosmheten i en viss periode. Bare gjennom slike og liknende tiltak er det mulig å oppnå en virkelig nærhet mellom politi og almenhet.

Antakelig er grobunnen for å skape en slik nærhet tilstede. En lang rekke undersøkelser har vist at politiet ofte blir konfrontert med anmodninger fra publikum om å yte forskjellige former for bistand — ved sykdom eller ulykker, familiekonflikter, sivilrettslige tvister og så videre. Tallmessig spiller slike henvendelser en forholdsvis stor rolle. I en analyse av samtlige telefonhenvendelser i løpet av en periode på 82 timer til politivakta i en amerikansk storby viste det seg at nøyaktig halvparten gjaldt henvendelser om personlig assistanse (Cumming et al. 1964—65), i tilsvarende undersøkelser i Syracuse i løpet av en uke i 1966 gjaldt det samme 30 % (Wilson 1968) og i Chicago i løpet av et døgn 34 % (Reiss 1971). En analyse av samtlige henvendelser fra publikum pr. telefon eller ved personlig oppmøte i løpet av et år i et norsk politidistrikt viste at 41 % gjaldt henvendelser om personlig assistanse (Hauge og Stabell 1974).

Svært mange av disse henvendelsene kommer fra den del av befolkningen som har de mest problematiske forhold til politiet — fra ghettoområder og fra folk i lav sosial status. Grunnen til dette vil ofte være at disse befolkningslagene ikke har den samme tilgang som andre til andre typer av hjelpere. Men uansett hva årsaken måtte være, gir det et utgangspunkt for etablering av kontakt med befolkningen på befolkningens egne premisser. Derksom politiet oppleves som et organ som er villig til og i stand til å gi bistand i krisesituasjoner, vil antakelig dette kunne lede både

til at almenheten får et mer positivt bilde av politiet og at politiet får større forståelse for almenheten og dens situasjon.

Ragnar Hauge

REFERANSER

- Banton, Michael: *The Policeman in the Community*. London: Tavistock 1964.
- Banton, Michael: *Police Community Relations*. London: Collins 1973.
- Belson, William A.: *The Public and the Police*. London: Harper & Row 1975.
- Bloch, Peter, Deborah Anderson and Pamela Gervais: Policewomen and patrol and citizen satisfaction. Cohn, Alvin W. and Emilio C. Viano (eds): *Police Community Relations*. Philadelphia: J. B. Lippincott Company 1976, pp. 266—269.
- Borg, Ole, Kirsten Gamst-Nielsen og Henning Koch: *Hvem(s) er politiet?* København 1973. Mimeographed.
- Cain, Maureen: *Society and the Policeman's Role*. London: Routledge and Kegan Paul 1973.
- Cambell, Angus and Howard Schurmann: Police in the Ghetto. Cohn, Alvin W. and Emilio C. Viano (eds): *Police Community Relations*. Philadelphia: J. B. Lippincott Company 1976, pp. 192—220.
- Cedermark, Gunilla och Hans Klette: *Polis: myndighet — människa*. Lund: Studentlitteratur 1973.
- Cotton, Wayne L.: Perceptions of Police Practices in New York's "El Barrio". Cohn, Alvin W. and Emilio C. Viano (eds): *Police Community Relations*. Philadelphia: J. B. Lippincott Company 1976, pp. 342—350.
- Courtis, M. C. and I. Dissuyer: *Attitudes to Crime and the Police in Toronto: A report on some Survey Findings*. Toronto: Centre of Criminology 1970. Mimeographed.
- Cumming, Elaine, Ian Cumming and Laura Edell: Policeman as Philosopher, Guide and Friend. *Social Problems* 1964—65, Vol. 12, pp. 276—286.
- Daily Mail: *Report on Attitudes Towards Crime, Violence and Permissiveness in Society*. London: NOP Market Research Limited.
- Gourley, G. Douglas: *Public Relations and the Police*. Springfield: Charles C. Thomas 1953.
- Hahn, Harlan: *Police. Police in Urban Society*. Beverly Hills: Sage 1971.
- Hauge, Ragnar og Harald Stabell: *Politivirksomhet*. Oslo 1974. Mimeographed.
- Hauge, Ragnar: *Politi og almenhet. Lov og Rett* 1977, pp. 268—276.
- Hinz, Liselotte: Police and Sociology in West Germany. *The Police Journal* 1974, Vol. 47, pp. 161—172.

- Interpol: *Do the police — or can the police — obtain the public's participation in the prevention of crime?* Paris: Interpol 1970.
- Institutet för marknadsundersökningar: *Rapport över en undersökning om allmänhetens kunnskaper och attityder til polisen*. Stockholm: IMU 1973, 20 pp. Mimeographed.
- Kelly, Rita Mae: Increasing Community Influence over the Police. Cohen, Alwin W. and Emilio C. Viano (eds): *Police Community Relations*. Philadelphia: J. B. Lippincott 1976, pp. 192—220.
- Lambert, John: *Crime, Police and Race Relations*. London: Oxford University Press 1970.
- Mendelsohn, Robert A.: Police-Community Relations. *American Behavioural Scientist*. 1970, Vol. 13, pp. 745—760.
- National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goal: *Police*. Washington: NACCJSG 1973.
- Pillavin, Irving and Scott Brian: Police Encounters with Juveniles. *American Journal of Sociology*. 1964—65, Vol. 70, pp. 206—214.
- Pillavin, Irving: Police-Community Alienation. Cohn, Alwin W. and Emilio C. Viano (eds): *Police Community Relations*. Philadelphia: J. B. Lippincott 1976, pp. 589—603.
- Reiss Jr., Albert J.: *The Police and the Public*. New Haven 1971.
- Royal Commission on the Police: *Final Report*. London: HMSO 1962.
- Royal Commission on the Police: *Appendix IV to the Minutes of Evidence*. London: HMSO 1962.
- Shaw, Monica and W. Williamson: Public Attitudes to the Police. *Criminologist* 1972, Vol. 7, pp. 18—33.
- Skolnick, Jerome H.: *Justice without Trial*. New York: John Wiley and Sons 1966.
- Skolnick, Jerome H.: *The Politics of Protest*. New York: Ballantine Books 1969.
- Steffen, Wiebke: *Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens*. Wiesbaden, BKA, Forschungsreihe, 1976.
- Steinhilper, Gernot: Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, i *Polizei und Justiz*, BKA Vortragsreihe, Wiesbaden, 1977, pp. 73—79.
- Stephan, Egon: *Die Stuttgarter Opferbefragung*. Wiesbaden: BKA — Forschungsreihe 1976.
- Stinchcombe, Arthur L.: Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practice. *American Journal of Sociology*, 1963—64, Vol. 69, pp. 150—160.
- Støkken, Anne-Marie, Malin Brattstrøm, Nils Christie, Thomas Haaland, Dag Leonardsen, Gunnar Lind og Tove Løvhaug: *Politiet i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget 1974.
- Swedish Ministry of Justice: *Polisen i Stockholm*. Stockholm 1972.

- Vera Institute of Justice: *Police-Community Relations — A Survey among New York City Policemen*. Princeton N. J.: Opinion Research Corp. 1968. Mimeographed.
- Westby, William A.: *Violence and the Police*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1970.
- Wilson, James Q.: *Varieties of Police Behaviour*. Cambridge 1968.
- Young, Jock: The Role of the Police as Amplifiers of Deviancy, Negotiators of Reality and Translators of Fantasy. Cohen, Stanley (eds.): *Images of Deviancy*. Hammonsworth: Penguin 1970, pp. 27—61.

APPENDIX

Et utvalg av bøker på engelsk vedrørende police-community relations publisert siden 1970

- Ranton, Michael: *Police Community Relations*. London: Collins 1973.
- Bent, Allan E. and Ralph A. Rossum: *Police Criminal Justice and the Community*. New York: Harper and Row 1976.
- Bopp, William J. (ed): *Police — Community Relationship*. Springfield, Ill.: C. C. Thomas 1972.
- Brown, John and Graham Howse (eds): *Police in the Community*. Lexington, Mass.: Lexington Books 1975.
- Coffey, Alan, Edward Eldefonso and Walter Hartinger: *Human Relations*. Engelwood Cliffs NJ: Prentice Hall 1971.
- Coffey, Alan: *Police — Community Relations*. Engelwood Cliffs NJ: Prentice Hall 1971.
- Cohn, Alwin W. and Emilio C. Viano (eds): *Police — Community Relations: Images, Roles, Realities*. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1976.
- Cromwell, Paul F. jr. and George Keefer (eds): *Police — Community Relations*. St. Paul, Min.: West 1973.
- Earle, Howard H.: *Police — Community Relations: Crisis in Our Time*, 2. ed. Springfield, Ill.: C. C. Thomas 1970.
- Fink, Joseph and Lloyd G. Sealy: *The Community and the Police-Conflict or Co-operation*. New York: John Wiley and Sons 1974.
- Geary, David P. (ed): *Community Relations and the Administration of Justice*. New York: John Wiley and Sons 1975.
- Hewitt, William H. and Charles L. Newman: *Police — Community Relations*. Mineola NY: Foundation Press 1970.
- Norris, Donald F.: *Police — Community Relations: A Programme that Failed*. Lexington, Mass.: Lexington Books 1973.
- Radelet, Louis A.: *The Police and Community*. Beverly Hills: Calif.: Glencoe Press 1973.
- Steadman, Robert F. (ed): *The Police and the Community*. Baltimore Md.: John Hopkins University Press 1972.