

KRIMINALPOLITIKKENS REKKEVIDDE I DET OFFENTLIGE ROM

AV DR. POLIT., POST.DOC. HEIDI MØRK LOMELL*

*Public space is a fundamental target of crime policy initiatives. In recent years, new crime policy initiatives have clearly changed public space, most notably in their effects on marginalised groups' rights to the city. In addition, public space is changing, most notably in that more and more public space is privately owned and policed. This is narrowing the reach of official crime policy initiatives. Both the changing nature of crime policy and the changing nature of public space have the same effects on marginalised people. The right to the city should become a major concern both in crime policy discourse and municipal politics.***

Det offentlige og det private

Begrepet "offentlig" er i dagligtalen en del av en dikotomi, der det andre begrepet er "privat". Dette begrepsparet, eller dikotomien, er sentral både i vårt moralske og politiske vokabular, og også innen for rettsvitenskapen spiller denne distinksjonen en sentral rolle. Man skiller for eksempel mellom offentlig og privat rett og offentlig og privat eiendom. Begrepsparet strukturerer både sosial, kulturell og rettslig praksis. Hvor grensen går mellom det offentlige og det private, både innen økonomi og politikk, men også i sosiale og kulturelle sammenhenger, er et sentralt konfliktområde i samfunnet (Weintraub, 1995). Hvordan grensene mellom det offentlige og det private flyttes og blir skarpere eller mer uklare er en del av samfunnsutviklingen. Hva vi forstår som offentlig og privat er gjenstand for en stadig redefinering og rekategorisering, og man kan i et historisk perspektiv se på hvordan begrepene glir over i hverandre. I denne artikkelen skal jeg se nærmere på hvordan vår tids by- og samfunnsutvikling i retning av stadig flere privateide offentlige steder endrer både kriminalpolitikken innhold og rekkevidde.

Ser vi nærmere på ordenes betydning, er "offentlig" avledet av det tyske ordet "offen" som betyr åpen, og den opprinnelige betydningen er "det som ligger åpent for dagen". I det offentlige blir man synlig. Fremmedordboken definerer offentlig som: "allmenn, som tilhører allmennheten, som alle har adgang til" (Fremmedordbok, 1978). I det engelske språk brukes ordet "public", et uttrykk vi i Skandinavia finner igjen i ord som publikum, publikasjon og publisere.

* Artikkelen er en bearbeidet utgave av prøveforelesning, oppgitt emne, i anledning doktordisputas 8. og 9. desember 2005. Den opprinnelige tittelen på prøveforelesningen var "Det offentlige rommets betydning i kriminalpolitikken". Takk til Nina Jon for konstruktive kommentarer til manuset.

** Title in English: *The Extent of Crime Policy in Public Space*. Original in Norwegian.

”Privat” er et ord som har en latinsk opprinnelse. Privat betyr i følge Fremmedordboka ”som vedkommer den enkelte, personlig” (s.s.). Og på samme måte som vi snakker om offentlige rom, betegner private rom et sted man forventer å få være i fred for omverdenens granskende blikk. Et skilt som sier ”Privat” på en dør i en butikk, på et hotell eller på en arbeidsplass, signaliserer at utenforstående ikke har adgang.

I følge den franske historikeren Georges Duby har alle språk et ord som tilsvarende ”privat”, og det betyr en slags immunitetssone der vi kan trekke oss tilbake, der vi kan legge til side de våpen eller rustninger som vi i konkret eller overført betydning trenger i det offentlige rom. I det private rom kan vi slappe av, slippe å forstille oss for andre (Lyon, 1994, s. 182). Kultur- og sosialhistorisk har begrepene offentlig og privat vært knyttet til sfærer eller rom. Privatlivet har opp igjennom tidene blitt verdsatt som et sted der man kunne kaste ens offisielle maske, det vil si, slippe å måtte stå ansvarlig i forhold til omverdenen. Goffman bruker begreper fra teaterverdenen for å illustrere forskjellen mellom privatliv og offentlig liv (Goffman, 1971). Det offisielle livet leves ”onstage” og privatlivet leves ”offstage”. Slik blir det private hjem forbundet med frihet, et sted der man ikke blir observert eller kontrollert fra andre enn de man selv inviterer inn.

Det er først i moderne samfunn at beskyttelse av privatlivet vokser frem som noe ønskelig, et trygt og fritt sted, fri for inntrengen fra det offentlige. Privatliv har ikke alltid vært sett på som et viktig område for selvutvikling. ”Det private” har også blitt assosiert med en mangeltilstand, vi har for eksempel uttrykket ”Deprivering”. For de gamle grekerne var det kun i det offentlige rom at frihet og likhet kunne dyrkes. Det var i det offentlige rom at man kunne være samfunnsborger og delta som politisk aktør. ”Grekere” i dette tilfellet betydde frie menn. Den friheten og likheten som de kunne dyrke i det offentlige rom hvilte både på kvinneundertrykking og slaveri.

Den moderne tidsalder skjerpet skillet mellom offentlige og private rom. Staten, som styrte den offentlige sfære ved hjelp av utviklingen av en rettstat, definerte samtidig rettslig den private sfære som et fristed der staten ikke skulle gripe inn. ”Det private” ble det som kunne, evt. burde holdes skjult for andre.

Det ligger en tvetydighet i å holde det private rom fri for offentlig innblanding. Handlinger i det offentlige rom vil være synlige, handlinger i det private rom vil være usynlige for utenforstående, med de muligheter for overgrep dette medfører. Den friheten det gir å være ”offstage”, innebærer muligheten for at friheten kan misbrukes av den sterkeste. Det private rom er ikke nødvendigvis et harmonisk sted, selv om man slipper innsyn utenfra. Og dette er jo noe vi kjenner fra kriminologiske studier også, innen for husets fire vegger kan det skjule seg konflikt og vold, både mellom menn og kvinner, og mellom foreldre og barn. Det er først i de siste tiårene at slike overgrep i det private rom har blitt synliggjorte i den forstand at de har blitt satt på den kriminalpolitiske dagsorden.

Tradisjonelt har kriminalpolitikken beskjeftiget seg med handlinger i det offentlige rom. I Politieinstruksens paragraf 2-1 er målet med politiets virksomhet beskrevet som "å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet". Dette ansvaret for den offentlige orden og sikkerhet står i kontrast til private vaktsekskapers avgrensede ansvar på oppdragsgiverens territorium (Jones og Newburn, 1998, s. 22). Det private rom har både vært vanskeligere tilgjengelig for det offentlige og også kontrollert av andre, private aktører.

For å nærme oss hva som vi forstår med begrepet "offentlig rom", kan vi gå veien om et annet ord for offentlig, nemlig allmenn. Allmenn finner vi blant annet igjen i begrepet allmenning (Lexau, 2003, s. 27). Allmenninger betød opprinnelig områder som staten, det vil si kongen, sikret mot privatisering. Utenfor byene hadde – og har – allmenningene stor betydning som naturressurs, der enhver kan drive jakt, fiske og annen matauk. I dag forstår vi allmenninger som et fysisk område med allemannsrett, det vil si et område som er offentlig tilgjengelig for *alle menn*, i vår tid vil det si alle *mennesker*. Slike områder har vi også i byer, og det er disse områdene de fleste forbinder med uttrykket "det offentlige rom". De urbane allmenningene, byens offentlige rom, eller byrommet, som det også gjerne kalles, er gjenstand for analyse i denne artikkelen. Men til forskjell fra tidligere tider, der det offentlige rom var synonymt med offentlig eiendom, og motsatt, der det private rom var synonymt med privat eiendom, har vi i byrommet de senere år sett en kraftig utbygging av nye offentlige rom på privat grunn.

Byen: Lastenes hule og sivilisasjonens arnested

Sosiologien og også kriminologien har tradisjonelt vært sterkt preget av en anti-urbanistisk holdning som Per Morten Schiefloe har beskrevet slik: "Store byer betraktes som unaturlige fremmedelementer i landskapet, og som et påtvunget onde for mennesker som egentlig burde levd lykkelig på landsbygda, - i pakt med naturen, i trygge og rene omgivelser, - og i harmonisk samliv med sine medmennesker" (Schiefloe, 1994, s. 5). Et slikt utgangspunkt mangler et empirisk fundament; den empirisk baserte byforskningen finner at bytilværelsen for folk flest verken er preget av sosial isolasjon eller annen menneskelig vanskebe. Allikevel har den negative måten å betrakte byer og byliv på fått dominere. Idealsamfunnet har vært småbyer eller avgrensede, selvforsynte enheter basert på en integrasjon av bosted, arbeid, fritid og familieliv. Småskala- og primærnæringsamfunnet har vært det gode, storbyen det onde (s.s., s. 6). I kriminologien har dette blitt forsterket med utgangspunkt i kriminalstatistikken som jevnt over viser mer registrert kriminalitet per innbygger i urbane enn i rurale strøk. Byenes størrelse, anonymiteten og heterogeniteten har fått skylda for denne skjevfordelingen.

Men det finnes unntak, oppfatningene er ikke entydige. Urbaniseringen har også vært sett på som et sentralt element i det moderne prosjekt. Byen representerer ikke bare fare og elendighet, men også framskritt og sivilisasjon. Allerede Eilert Sundt uttrykte denne tvetydigheten i sin undersøkelse av arbeiderklassens kår og sæder i Christiania fra 1858:

”Livet i en stor by har en viss utviklende og dermed adskillende kraft: her finner man snarere eksempler på yderlig letsindighet og ryggesløshed, men også på høi grad av sædelig kraft og af al åndelig udvikling og nyttig ferdighed; i sammenligning med landsbygderne eller småbyerne kan man derfor om den store by sige på en gang de to ting, som ellers mest siges en ad gangen og dermed ensidigt, at den er lasternes hule, og at den er sivilisasjonens arnested” (hentet fra Schiefloe, s. 5).

Stort mer presist kan vel ikke byrommet beskrives; som lastenes hule og sivilisasjonens arnested. På en og samme tid.

Noe av det som kjennetegner urbane strøk er størrelsen, tettheten og heterogeniteten; et mangfold av bruk og brukere. Et slikt mangfold er stimulerende og spennende, og blir ofte beskrevet som selve livsnerven i byen. Samtidig skaper mangfoldet og spenningen uforutsigbarhet, noe som kan oppleves som utrygt. Den stimulerende, mangfoldige, spennende byen har både kreative og destruktive elementer. Det ideelle byrom må balansere mellom mangfold, provokasjon og stimulering på den ene siden, og trygghet og stabilitet på den andre. For mye av det ene gir for lite av det andre.

De begrepene jeg nå har brukt for å beskrive byrommet er ikke objektive karakteristikk. Det som oppleves som spennende for noen kan oppleves som skremmende for andre. Hva vi baserer våre karakteristikk på, vil kunne påvirkes både av mer empiriske kartlegginger av utsatthet for kriminalitet og mer subjektive fortellinger om utsatthet. I tillegg vil vår opplevelse av heterogeniteten og mangfoldet bli påvirket av vår individuelle men også den kulturelle toleranseterskel for forskjellighet og mangfold. Hvor stor artsriksom vi tolererer varierer med tid og sted, og vil også variere etter hvor homogen eller heterogen våre omgivelser vanligvis er.

Hvor farlig byen oppfattes, kommer derfor an på hvilke kilder man bruker. Et eksempel på dette er nyhetsbildet i forkant av at Oslopolitiets prøveprosjekt med videoovervåking ble igangsatt i 1998 (Lomell, 2005). Etter i alt to drap på åpen gate på forsommeren, rant nyhetsmedia over av sterke beskrivelser av lovløse tilstander i Oslo sentrum. Politikerne som uttalte seg forholdt seg utelukkende til de to drapene som beskrivende for den nye ”virkeligheten”. Da kriminalstatistikken kom på sensommeren og viste en beskjeden økning i anmeldt vold i Oslo sentrum, og en kraftigere økning i andre områder, endte denne nyheten som en liten notis, og ikke et oppslag som dempet oppfatningen av Oslo sentrum som lovløst.

Nyhetsmedier vil foretrekke dramatiske enkeltsaker fremfor statistiske trender som viser lite dramatisk (McCahill, 2003). En kriminalpolitikk som lar seg styre av enkeltsakene fremfor de større trendene vil derfor i større grad la seg påvirke av det dramatiske og eksepsjonelle fremfor det normale. Det offentlige rommets eksepsjonelle hendelser vil da både bli mer synlige og mer avgjørende enn de normale. Det gjelder for media, det gjelder for politikere. Og det gjelder for befolkningen.

Medienes skildringer og folks forestillinger om det offentlige rom er viktigere premisseleverandører for kriminalpolitikken enn de faktiske forhold i det offentlige rom. Forestillingen om det offentlige rom som et farlig sted genererer tiltak basert på hva folk opplever som utrygt og farlig. Hvis vi ser nærmere på Storbritannia og USA, så ser vi at mange kriminalpolitiske initiativer er rettet mot synlige handlinger i det offentlige rom. New Yorks eksportartikkel "nulltoleranse" og britenes eksepsjonelle utbygging av videoovervåking er begge tiltak som retter seg mot handlinger som begås i det offentlige rom. Andre tiltak spesielt utformet for å øke trykksfølelsen, ikke nødvendigvis redusere kriminaliteten, blir stadig viktigere. Også disse tiltakene er først og fremst rettet mot det offentlige rom. Jeg vil nå presentere to kriminalpolitiske tiltak som direkte går på forestillinger om det offentlige rom. Det ene er det vi kjenner som nulltoleranse-politikk, basert på Broken Windows-teorien, og det andre er det man i Storbritannia kaller "reassurance policing", kanskje best oversatt til "beroligende politiinnsats".

Nulltoleranse

I essayet "Broken Windows" fra 1982, skrevet av James Q. Wilson og George Kelling, lanserte de en teori om at det finnes en kausal sammenheng mellom ulike former for sosial og fysisk "uorden" i et lokalsamfunn, så som forsøpling, urinering i gatene, støy, knuste vinduer, grafitti, tiggende, hjemløse osv. og lokalsamfunnets utsatthet for alvorlig volds-, vinnings- og narkotikakriminalitet (Wilson og Kelling, 1982). De hevdet at sosial og fysisk uorden forårsaker alvorligere kriminalitet. Mekanismen er normativ: Fysisk og sosial uorden fører til at folk trekker seg tilbake fra offentlige arenaer og etterlater et normativt vakuum som signaliserer at det er fritt frem for destruktiv virksomhet. Hvis man tar denne teorien på alvor vil en aktiv politiinnsats som fjerner eller reduserer sosial og fysisk uorden også redusere den mer alvorlige kriminaliteten. New York-politiet tilpasset denne tilnærmingen til det som av media ble kalt nulltoleranse, der de først og fremst gjorde massiv bruk av pågripelser, ransakinger og arrestasjoner mot et vidt spekter av ordensforstyrrelser. Metoden har et seiglivet rykte på seg for å være effektiv, den registrerte kriminaliteten i New York falt, og dette har festet seg som et suksesskriterium. At kriminaliteten i andre amerikanske byer som ikke praktiserte nulltoleranse falt like mye har ikke rokket ved myten.

Teorien og praksisen har blitt kritisert, både på empirisk og etisk grunnlag (se for eksempel Harcourt, 2001). En fersk studie av nulltoleransestrategier fra Sverige konkluderer med at "De vetenskapliga beläggen finns helt enkelt inte som visar att allvarligare brott som mord eller för den delen mer vardagliga men grövre brott som bostadsinbrott och biltillgrepp minskar som en följd av att polisen prioriterar ordningsstörningar och mindre allvarlig brottslighet (Lindström, 2006, s. 31). Like fullt kan man hevde at nulltoleranse virker, om ikke kriminalitetsreducerende, så kulturelt og politisk. Både de underliggende antakelsene om sammenheng mellom uorden og alvorlig kriminalitet, men også løsningen, aggressiv ordensoppretholdelse, passer så alt for godt inn i vår tids krigsmentalitet rundt kriminalitet og uorden. Broken Windows-teorien har som underliggende premiss at kriminalitet er et importert fenomen; "crime is caused by bad people who are drawn to signs of disorder" (Herbert, 2001, s. 450). Med et slikt utgangspunkt blir løsningen ikke overraskende å fjerne disse menneskene; "the whole point is to identify potential miscreants and to remove their polluting tendencies from otherwise innocuous communities" (s. 454).

Selv om Broken Windows-teorien er blitt empirisk tilbakevist, har ikke dette hindret verken teorien eller varianten nulltoleranse i å bli en eksportartikkel til politikorps verden over. Hva ulike politikorps legger i nulltoleranse-strategien varierer, men kjerneideen er å kontrollere og straffe selv de mildeste former for og tilløp til ordensforstyrrelser, så som offentlig drikking, tigging, graffiti, søpelkastning. Midlene som brukes, bortvisning, stopp og sjekk, bøtelegging og andre pålegg, forsøker alle å flytte eller fjerne uønskede mennesker fra visse områder.

Nulltoleranse rettfærdiggjøres ofte med at det er et svar på lokalbefolkningens utrygghet og frykt for kriminalitet, selv om det er klart ut fra praksis at nulltoleranse i liten grad handler om kriminalitet. Mange av de handlingene som blir gjenstand for aksjoner er ikke engang lovbrudd. Ved å fjerne visse uønskede mennesker eller grupper fra det offentlige rom, fjerner man samtidig økonomiske og sosiale problemers synlighet. Sahlin har beskrevet det som at man erklærer krig mot hjemløse, ikke hjemløshet (Sahlin, 2000).

Nulltoleranse har blitt kritisert for ikke å fokusere på de underliggende årsaker til kriminalitet og uorden, og dermed ikke å løse kriminalitetsproblemet, bare fjerne symptomene. Strategiene har i stedet blitt satt i sammenheng med byfornyelse og anstrengelser for å gjøre byene attraktive for investorer. Utrygghet og fokus på kriminalitet og ordensproblemer virker ødeleggende på bysentraenes fornyelse og byers suksess i konkurransen om investorer.

Cecilie Høigård plasserer nulltoleranse inn i en ny, reaksjonær kontrollretorikk som preger vestlige samfunn ved tusenårsskiftet. Hun skriver: "Lovbrudd og lovbrøtere sees ikke lenger som uttrykk for mangler ved samfunnsliv – mangler

ved fordelingspolitikk, skolepolitikk, arbeidsliv – men som et uttrykk for mangel på tøffhet mot kriminalitet og lovbrøttere. Oppgaven blir ikke å bedre lovbrøtters livsvilkår, men å redusere angsten og beskytte de lovlidige borgerne” (Høigård, 2002, s. 175). Slik kan man se at det offentlige rom ikke bare gir næring til kriminalpolitiske initiativer, men at strømninger i kontrollideologi også virker tilbake på og former det offentlige rom. Nulltoleranse-strategier bidrar til å befeste et skille mellom ”oss” og ”dem”; ”it helps separate ’respectable’ citizens from the ’disorderly’” (Herbert, 2001, s. 447). Broken Windows-teorien må forstås som en av mange komponenter i et sammensatt kulturelt, politisk og økonomisk prosjekt med betydelige implikasjoner for byrommet.

Beroligende politiinnsats

De siste årene har den registrerte kriminaliteten i Storbritannia gått markert ned, men målinger har ikke vist en tilsvarende nedgang i befolkningens frykt for kriminalitet (Innes, 2004). Antakelsen om at befolkningens frykt for kriminalitet skyldtes det høye kriminalitetsnivået, og at frykten derfor ville avta når den registrerte kriminaliteten sank, ble stilt spørsmål ved, og det viste seg at folks oppfatning av usikkerhet og utrygghet ikke var (og aldri hadde vært) avhengig av kriminalitetsratens utvikling (Sparks m fl., 2001). Vi har tilsvarende erfaringer fra Skandinavia. I evalueringen av nærpoltiforsøk i Danmark fant Balvig og Holmberg lignende tendenser; visse sider ved den objektive eller reelle trygghet økte, men frykten for å bli utsatt for kriminalitet økte også (Balvig og Holmberg, 2004, s. 160). Til og med i New York, etter mye mediafokus på nedgangen i registrert kriminalitet etter politiets nulltoleransestrategi, svarte 59 % av befolkningen i 1993 at byen var mindre trygg nå enn før (Innes, 2004, s. 156).

I Storbritannia har man fra 2003 hatt et prøveprosjekt spesielt designet med tanke på å redusere gapet mellom den reelle og den opplevde risikoen for å bli utsatt for kriminalitet, det som ble betegnet som ”the reassurance gap” (Millie og Herrington, 2005). Dette er kriminalpolitiske, eller kanskje skal vi heller kalle det trygghetspolitiske, tiltak som utelukkende er designet for å øke tryggheten, og de går under fellesbetegnelsen ”Reassurance policing”, eller ”beroligende politiinnsats”.

Tiltaket har som utgangspunkt at visse lovbrudd eller ordensforstyrrelser oppfattes av befolkningen som faresignal om deres utsatthet for lovbrudd. Disse kalles signal crimes, eller signallovbrudd (se Innes, 2004, Millie og Herrington, 2005). Disse signallovbruddene påvirker folks *opplevde* trygghet, og tanken bak ’reassurance policing’ er at ved å målrette politiinnsatsen mot disse signallovbruddene eller signalordensforstyrrelsene, og ikke mot kriminalitets- og ordensproblemer generelt, så vil man kunne berolige befolkningen og øke deres trygghetsfølelse og livskvalitet.

Synlige lovbrudd og ordensforstyrrelser utgjør selvsagt kraftigere "signaler" enn usynlige. Synlighet kan forekomme enten ved medieoppslag, eller ved at problemet er synlig i det offentlige rom. Folk reagerer mer på synlige lovbrudd og ordensforstyrrelser i det offentlige rom enn de man ikke ser i hjemmene. "Ute av syne, ute av sinn", sier vi. Også innenfor denne satsningen vil det derfor være det offentlige rommet som er i fokus.

Tiltakene er basert på det de kaller 'control signals', kontrollsignaler. Et vanlig kontrollsignal vil være synlig politipatroljering, for å nøytralisere signallovbruddene og signalordensforstyrrelsene. En uniformert patrulje signaliserer tilstedeværelsen av en autoritet som kan tilkalles for å gjenopprette ro og orden om denne skulle forstyrres på en eller annen måte.

Beroligende politiinnsats blir derfor en kombinasjon av å målrette innsatsen mot signallovbrudd eller signalordensforstyrrelser ved hjelp av kontrollsignaler, så som synlig tilstedeværende politi. På samme måte som ved annen kriminalpolitisk aktivitet i Storbritannia, er det en forutsetning at dette skjer ved hjelp av et partnerskap mellom lokale myndigheter, handelsstanden og politiet.

Ikke alle tiltak mot signallovbrudd og signalordensforstyrrelser ender med kontrollsignal. Fordi også handelsstanden er inne i bildet, både som premiss- og løsningsleverandør, blir løsningene ofte noe annet. En av suksesshistoriene det ofte refereres til av myndighetene er fra byen St. Helens, der lokalbefolkningen klagde over tiggere utenfor et handlesenter.¹ Tiggerne hadde funnet ut at mange ville la dem kjøre handlevogna inn i vognparken, og så få beholde en-pund-mynten som var depositumet for å få ut vogna fra rekka. Noen syntes denne sammensmeltingen mellom tjenester og tigging var ubehagelig, og at tiggerne utnyttet depositumordningen. Tiggernes tilstedeværelse ble definert som en signalordensforstyrrelse. Løsningen ble å dele ut nøkkelringer til kundene med falske 1-pund-mynter som handlevognene godtok. Tiggingen opphørte – utenfor dette kjøpesenteret. Lokalbefolkningen, det vil si kundene, ble beroliget.

Eksemplet med tiggingen utenfor handlesenteret i St. Helens viser en type kriminalpolitikk eller trygghetspolitikk utformet med publikum og handelstanden som premissleverandører, både for problemdefinisjonen og løsningen. Tiltaket mot tiggerne er også et eksempel på nye typer tiltak som baserer seg på å fjerne et problem fremfor å forsøke å løse det. Begrunnelsen er ikke som i Broken Windows-teorien, at tigging kan forårsake alvorligere kriminalitet, men at tigging skaper utrygghet.

Vi ser tendenser til beroligende politi-initiativer også i Norge. 22. november 2005 inviterte politimester Anstein Gjengedal i Oslo til et åpent møte. Selv om kriminalstatistikken viser nedgang, både i forhold til tyveri, ran, vold og skadeverk, og selv om hans utgangspunkt er at Oslo i bunn og grunn er en svært trygg

by, var fokuset denne gangen på at "noen til tider føler seg utrygge".² Problemet er at endringer i kriminalitetsbildet, som for eksempel at tyveri fra villa og bil har gått kraftig ned, mens lommetyverier og veskenapping går opp, øker utryggheten. "Det er selvsagt verre når kriminaliteten kommer nærmere folk ute på gaten" uttalte han til Aftenposten før møtet. Dette er samme type utgangspunkt som man har ved beroligende politiinnsats; noen lovbrudd er signallovbrudd, og disse må man ta mer på alvor enn andre lovbrudd. Hilde Haugsgjerd, redaktør i Aftenposten, fremviser samme tankegang når hun kommenterer³ at "Statistisk er det tryggere å ferdes i Oslo sentrum enn å være hjemme. [...] Det hjelper lite å se for seg kriminalstatistikken hvis man er redd når man går hjemover i mørket etter et kinobesøk. Derimot hjelper det med synlig politi i gatene. Det skaper i realiteten et tryggere Oslos sentrum og det gjør at folk føler seg tryggere." Om synlig politi i *realiteten* skaper et tryggere Oslo sentrum, slik Haugsgjerd her hevder, kommer an på om man definerer reell eller opplevd trygghet som det mest "reelle" (se også Balvig og Holmberg, 2004).

Når det gjelder det offentlige byrommet vil Gjengedal ha synlig politi til stede natt til lørdag og natt til søndag. Begrunnelsen er at Oslo sentrum er det stedet i byen der flest vil si at de ikke føler seg trygge. Selv om han viser til statistikk som viser at kun 11 % av de registrerte voldstilfellene skjer i sentrum,⁴ blir tiltaket likevel logisk, fordi det er rettet mot folks *opplevde utrygghet*, ikke mot *faktisk utsatthet*.

Eksempelene viser at i stadig større grad så er det *forestillingene* om det offentlige rom som får betydning for kriminalpolitikken. Det blir stadig mer akseptert at kriminalpolitikken ikke bare handler om å bekjempe eller redusere kriminalitet, men vel så mye om å øke folks trygghet, uavhengig av om utryggheten er basert på reell eller opplevd utsatthet.

Private offentlige rom

De siste tiårs utvikling har endret bybildet. Når vi oppholder oss i det offentlige rom befinner vi oss stadig oftere på privat grunn. Vi har fått flere områder som i rettslig forstand er offentlige steder, men som eies av private. Fellesområdene på de stadig flere og større kjøpesentrene er ett eksempel. Nye bolig-, kontor- og forlystelsesområder med privat eier er et annet. Når man kommer til området Aker Brygge⁵ i Oslo går man nesten umerkelig fra offentlig eid til privat eid offentlig sted, det er ingen inngangsport, ingen gjerder, og smugene mellom de gamle verkstedhallene har gateskilt som til forveksling ligner gateskiltene ellers i byen. Men man er på et privat område, et område som helt bevisst er designet som en allmenning. Det er et privat vaktelskap som kontrollerer området på vegne av grunneier. Tradisjonelle kriminalpolitiske aktører, først og fremst politiet, har en langt mer perifer rolle i slike private offentlige rom. Og fordi det er tradisjon for å definere alt som har noe

”privat” ved seg, særlig privat eiendom, som utenfor myndighetenes rekkevidde, får de private grunneierne og deres kontrollører mer eller mindre fritt spillerom i disse offentlige rommene. Da jeg intervjuet sikkerhetssjefen på Aker Brygge i forbindelse med UrbanEye-prosjektet,⁶ beskrev han selskapets arbeidsområder på følgende måte: ”Alt fra sosialkontor til sorenskriver. Med alle tenkelige mellomlinjetjenester.” En slik beskrivelse dekker imidlertid over helt ulike kontrollpolitikker og kontrollpraksiser i offentlig eide og privat eide offentlige rom. Privat vaktvirksomhet har et helt annet utgangspunkt og formål enn politivirksomhet, og flere studier peker på ekskludering av uønskede som både langt mer grunnleggende og fremtredende ved privat kontrollpraksis enn hva som har vært kjennetegnende ved politivirksomhet (Hirsch og Shearing, 2000, Lomell, 2005, Wakefield, 2003). Også min egen studie av overvåkingspraksis bekrefter dette. Når videoovervåking inngikk som del av privat vaktvirksomhet handlet det i mindre grad om kriminalitetskontroll, og i større grad om grense- eller adgangskontroll (Lomell, 2005).

Sikkerhetssjefen beskrev Aker Brygges halv-private eller halv-offentlige preg slik: ”Området er privat eiet, og offentlig regulert da, men det er altså et privat område, og følgelig er det jo vi som må ta tak i det aller, aller, aller meste. Så det er bare utrykningsetatene som gjør noe her inne som går utenpå det vi gjør, for å si det sånn. Oslo kommune ellers er ikke inne her i det hele tatt.” Beskrivelsen viser hvordan stadig større deler av byen befinner seg utenfor de tradisjonelle, kriminalpolitiske aktørenes rekkevidde.

Jo flere slike offentlige rom vi får i byrommet, jo mindre rekkevidde vil myndighetenes kriminalpolitikk ha. På disse områdene, ja, på alle privateide områder, er det først og fremst grunneier og de som er leid inn for å utføre sikkerhetstjenestene, som ikke bare utfører kontrollen, men som også legger premissene for akseptabel og ikke-akseptabel atferd på disse områdene. I min doktoravhandling *Det selektive overblikk* (Lomell, 2005) viser jeg hvordan det er en betydelig forskjell på hvilket normgrunnlag det overvåkes og kontrolleres etter når jeg sammenligner politiets fjernsynsovervåking på den ene siden og de private systemene på den andre. Det er også innbyrdes variasjon i de private systemene, men både min og andres studier peker i retning av territorietenkning som grunnleggende for privat kontroll- og overvåkingsvirksomhet (McCahill, 2002, Wakefield, 2003). Privat kontrollpraksis preges av ekskludering av uønskede i et helt annet omfang enn hva man til nå har hatt mulighet for i det offentlig eide offentlige rom, fordi private alltid vil ha et begrenset ansvar for det offentlige rom. Deres ansvar slutter ved eiendomsgrensen. I tillegg vil deres kontrollpraksis være preget av grunneiers behov for inntjening. Ikke-kommersielle aktiviteter, uavhengig av om det er politisk aktivitet, tiggung, eller generelt ungdom som oppholder seg i området uten å konsumere, vil i mindre grad aksepteres i disse byrommene.

De privateide, offentlige rommene er langt unna Habermas' ideelle "offentlighet" som en sfære for diskusjon, dialog og kritikk (Habermas, 2002). Private offentlige rom rendyrker forbruk og konsum, og avviser ikke bare mennesker som ikke vil eller kan konsumere, men også mennesker og aktiviteter som forsøker å drive politikk. Det får lokalpolitikere merke som vil drive valgkamp på kjøpesenter, og det får aksjonister merke som vil dele ut løpesedler (Lomell, 2000). Dette er offentlige rom som avviser den offentlighet som Habermas hyller.

Konsekvensen av denne utviklingen er at det blir en stadig mindre del av det offentlige rommet som politiet har ansvar for. Det analytiske skillet mellom offentlige og private rom blir stadig mer problematisk som utgangspunkt for en analyse av kriminal- og kontrollpolitikk. Vi får stadig flere offentlige områder med privat grunneier, og i tillegg er det problematisk å fastholde myndighetenes offisielle kriminalpolitikk som det mest sentrale i en analyse av kontrollpraksiser i det offentlige byrommet.

Kjøpesentre og andre private, offentlige rom er privat eid, men ikler seg offentlige trekk. I moderne samfunn finnes det ingen privat eiendom som mer bevisst etterligner offentlig eiendom enn slike kjøpesentre og privateide bolig-, kontor og forlystelsesområder. Mange har bevisst utformet eiendommen slik at de skal ligne offentlige steder, de har kanskje gatenavn, og andre kjennetegn på et torg eller bylignende preg. I tillegg har mange av stedene flere offentlige institusjoner, særlig i mindre byer, så som postkontor, arbeidskontor og lignende.

Vi står overfor nye utfordringer med å tilpasse både det rettslige rammeverket, rettspraksis og kriminalpolitikken til denne utviklingen. De gamle doktrinene i kriminalpolitikken, som ble utviklet fra et helt annet sosialt fundament, er vanskelige å bygge på. Hvilke regler skal gjelde i disse private offentlige stedene? Er det de private grunneierne som skal få bestemme hvem som skal få slippe innenfor, eller må de innordne seg de regler som gjelder for allmenningenene? Og i hvilken grad kan politiet overprøve private vaktelskapers kontrollpraksiser på disse stedene? Den private eiendomsretten ble utformet for å hindre statlige myndigheter i å trå over grensen, for å gi private borgere visse rettigheter i forhold til myndighetene. Denne rettigheten blir nå brukt til å ekskludere "uønskede" fra private offentlige steder i byen. Privat eiendomsrett havner slik på kollisjonskurs med andre rettigheter, så som ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og bevegelsesfrihet. Hvis en er rusavhengig, eller hvis vektere mener at en ser rusavhengig ut, risikerer man å bli nektet tilgang til områder eller goder som den generelle befolkningen tar som en selvfølge. Kan en slik diskriminerende praksis godtas og aksepteres fordi den foregår på privat grunn? Er det ønskelig med en praksis der grunneiers rettigheter "trumfer" enkeltindividers rettigheter (Kempa m fl., 2004, s. 570)?

Sennett har beskrevet hvordan det vi kaller "offentlige steder" i byene alltid har vært et motsetningsfylt sted, en hybrid mellom marked og stat (Sennett, 1992), hvor markedets anarki møter politikken og skaper et interaktivt, demokratisk sted. De siste tiårene har markedet og politikken i stadig større grad blitt atskilt, og det politiske får en stadig mindre fremtredende rolle i byens offentlige rom. Til gjengjeld får markedskreftene stadig større spillerom, ikke bare i private offentlige rom men også i offentlig eide offentlige rom. Storbritannia har gått lengre enn Norge med å omforme også offentlig eide offentlige rom, både ved at myndighetene har pålagt politiet å samarbeide tettere med lokale myndigheter og handelsstanden, men også ved å selge enkelte sentrumsområder til private interesser, altså en helt konkret privatisering (Coleman, 2004). Erfaringer fra disse samarbeidsprosjektene viser at handelsstanden og lokale myndigheter dreier politiets kontrollpraksis i retning av fjerning av uønskede og forskjønning av bysentraene (Reeve, 1998). Slike obligatoriske samarbeidsprosjekter har også preget utbyggingen av videoovervåkingssystemer i Storbritannia, med lignende resultat (Coleman, 2004, McCahill, 2002). I min doktoravhandling advarer jeg mot å utvikle lignende samarbeidsprosjekter i Norge (Lomell, 2005). Britiske erfaringer tilsier at et slikt samarbeid vil føre til flere *systemeiere*, men også *grunneiere*, ved at handelsstanden og lokale myndigheter blir politiets premisleverandører i for stor grad. Som en følge av dette vil territorietenkning i større grad bli et fundament for kontrollpraksis, noe som vil kunne medføre et utvidet normgrunnlag, og en dreining av politiets overvåking i retning av ekskludering av uønskede på grunnlag av kommersielle kriterier heller enn strafferettslige.

Fra kriminalpolitikk til adgangsrettigheter

"Det offentlig rom" er både en rettslig størrelse, en politisk teori og et materielt, eller kanskje vi bør si et sosio-materielt sted. Byens offentlige rom har alltid vært et sted for ekskludering, uansett hvor mye demokratisk ideologi presenterer det som inkluderende. Det offentlige rom har aldri vært tilgjengelig for alle. I det gamle Hellas var kvinner og mange menn ekskludert fra deltakelse. For de utslåtte, hjemløse og tiggere har retten til å oppholde seg i det offentlige rom alltid vært en kamp. Det er ikke noe "nytt" at de nå i stadig økende grad fjernes, det står alltid en kamp om hva man skal gjøre med de uønskede. Men områdene der de er uønskede blir stadig større, og i denne artikkelen har jeg vist hvordan kriminalpolitiske tiltak som nulltoleranse og beroligende politiinnsats trekker i samme retning som privat kontrollpraksis i private, offentlige rom. Både ideologisk og i praksis defineres kriminalitetsproblemer, ordensproblemer og sosiale problemer i økende grad som et spørsmål om å fjerne uønskede.

"Public space is always an achievement", skriver Don Mitchell i boka *The right to the city* (Mitchell, 2003). Å sikre alle rett til deltakelse er en stadig kamp. Det vil alltid være sterke krefter som trekker i retning av ekskludering av "uønskede", en løs og generell kategori som for øyeblikket ser ut til først og fremst å bestå av personer som ikke vil eller kan konsumere. Kriminalpolitiske tiltak kan bidra til å gjøre kampen om å beholde byrommet offentlig vanskelig eller lett. Som jeg har nevnt eksempler på tidligere, er det tendenser i dag til at også kriminalpolitiske tiltak direkte eller indirekte bidrar i ekskluderingen, og det er viktig at vi har et kritisk blick på hvem som er politiets premissleverandører og samarbeidspartnere, og hvem som ikke er det. I tillegg er det viktig å inkludere private, offentlige rom i analysen av kontrollpraksiser i det offentlige rom.

Det offentlige rom har blitt hyllet som fundamentet for en sivilisasjon, en statsdannelse, for politikk, og dermed for kriminalpolitikk. For å forstå kriminalpolitikkenes rekkevidde i det offentlige rom i dag må vi imidlertid gå bak disse fremstillingene og kritisk granske hvem som er premissleverandører for definisjonen av hva det offentlige rom omfatter, samt hvem som definerer det offentlige rommets problemer. Og løsninger.

Litteratur:

- Balvig, Flemming og Lars Holmberg (2004): *Politi & Tryghed. Forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Coleman, Roy (2004): *Reclaiming the streets. Surveillance, social control and the city*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Fremmedordbok (1978). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Goffman, Erving (1971): *The presentation of self in everyday life*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Habermas, Jürgen (2002): *Borgerlig offentlighet: Dens fremvekst og forfall. Henimot en teori om det borgerlige samfunn*. Oslo: Gyldendal.
- Harcourt, Bernard E. (2001): *Illusion of order. The false promise of broken windows policing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Herbert, Steve (2001): "Policing the contemporary city: Fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?" I: *Theoretical Criminology*. vol. 5, nr. 4, s. 445-466.
- Hirsch, Andrew von og Clifford Shearing (2000): "Exclusion from public space." I: *Ethical and social perspectives on situational crime prevention*. Andrew von Hirsch, David Garland og Alison Wakefield (red.). Oxford: Hart Publishing.
- Høigård, Cecilie (2002): *Gategallerier*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Innes, Martin (2004): "Reinventing tradition? Reassurance, neighbourhood security and policing." I: *Criminal Justice*. vol. 4, nr. 2, s. 151-171.

- Jones, Trevor og Tim Newburn (1998): *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Kempa, Michael, Philip Stenning og Jennifer Wood (2004): "Policing communal spaces." I: *British Journal of Criminology*. vol. 44, nr. 4, s. 562-581.
- Lexau, Siri Skjold (2003): "Allmenningene - urbant element i stadig endring." I: *Til stede. Byens rom*. Peter Butenschøn og Maren Hersleth Holsen (red.). Oslo: Norsk Form.
- Lindström, Peter (2006): "Polisiär noll tolerans: Flipp eller flopp?" I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. vol. 93, nr. 1, s. 15-36.
- Lomell, Heidi Mork (2000): "'Folk vi kunne vært foruten': Politikere og narkomane uønsket." I: *Plan*. vol., nr. 5, s. 11-14.
- Lomell, Heidi Mork (2005): *Det selektive overblikk. En studie av videoovervåkingspraksis*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og rettssoziologi / Senter for menneskerettigheter.
- Lyon, David (1994): *The electronic eye : The rise of surveillance society*. Cambridge: Polity Press.
- McCahill, Michael (2003): "Media representations of visual surveillance." I: *Criminal Visions: Media Representations of Crime and Justice*. Paul Mason (red.). Cullompton: Willan.
- McCahill, Mike (2002): *The surveillance web. The rise of visual surveillance in an English city*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Millie, Andrew og Victoria Herrington (2005): "Bridging the Gap: Understanding Reassurance Policing." I: *The Howard Journal*. vol. 44, nr. 1, s. 41-56.
- Mitchell, Don (2003): *The right to the city. Social justice and the fight for public space*. New York: The Guilford Press.
- Reeve, Alan (1998): "The panopticism of shopping: CCTV and leisure consumption." I: *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. Clive Norris, Jade Moran og Gary Armstrong (red.). Aldershot: Ashgate.
- Sahlin, Ingrid (2000): "Bruk och missbruk av lokalsamhället i Broken Windows-modellen." I: *Det lokala våldet. Om rädsla, rasism och social kontroll*. Ingrid Sahlin og Malin Åkerström (red.). Stockholm: Liber.
- Schiefloe, Per Morten (1994): "Byvisjoner og byforståelse." I: *Sosiologi i dag*. vol., nr. 3, s.
- Sennett, Richard (1992): *Intimitetstyranniet*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS.
- Sparks, Richard, Evi Girling og Ian Loader (2001): "Fear and everyday urban lives." I: *Urban Studies*. vol. 38, nr. 5-6, s. 885-898.
- Wakefield, Alison (2003): *Selling security. The private policing of public space*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.

- Weintraub, Jeff (1995): "Varieties and vicissitudes of public space." I: *Metropolis: Center and symbol of our times*. Philip Kasinitz (red.). New York: New York University Press.
- Wilson, James Q. og George L. Kelling (1982): "Broken windows: The police and neighbourhood safety." I: *The Atlantic Monthly*. vol., nr. March, s. 29-38.

Noter:

- ¹ Denne historien er hentet fra nettsiden <http://www.reassurancepolicing.co.uk/>.
- ² Aftenposten Aften, 21.11.2005: "Hjelp ham å gjøre Oslo-gatene tryggere"
- ³ Leder, Aftenposten Aften, 21.11.2005: "Verdens tryggeste hovedstad?"
- ⁴ Aftenposten Aften, 21.11.2005: "Hjelp ham å gjøre Oslo-gatene tryggere"
- ⁵ Aker Brygge har i alt 260 000 kvadratmeter utbygget areal, og rundt 6 millioner mennesker besøker stedet årlig.
- ⁶ For en nærmere beskrivelse av UrbanEye-prosjektet, se nettsiden www.urbaneye.net.

Adresse:

Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Postboks 6706, St. Olavs plass
N – 0130 Oslo