

Politikorrupsjon

Lederskap, risikoerkjennelse og læring

Rapport fra evalueringsutvalget
etter Borgarting lagmannsretts dom av 19. juni 2020

Til Politidirektoratet

Den 15. desember 2020 nedsatte Politidirektoratet et eksternt utvalg under ledelse av advokat Ingeborg Moen Borgerud. Utvalget fikk i oppdrag å identifisere læringspunkter for politiet i etterkant av at den tidligere polititjenestemannen Eirik Jensen ble dømt til 21 års fengsel for grov korrupsjon og medvirkning til innførsel av narkotika ved Borgarting lagmannsretts dom av 19. juni 2020.

I mandatet presiseres det at formålet er å identifisere læringspunkter med særlig vekt på ledernes ansvar for å følge opp at relevant regelverk følges og når noen sier fra om forhold de opplever som kritikkverdige. Utvalget er bedt om å vurdere om det er behov for tiltak for å forhindre at noe tilsvarende inntreffer igjen i politi- og lensmannsetaten.

Utvalget fremlegger med dette sin rapport. Rapporten er enstemmig.

Oslo, 26. mai 2021

Ingeborg Moen Borgerud
Leder

Erik Christensen

Liv Finstad

Anders Kassman

Monica Hansen Nylund

Steinar Fredriksen
Sekretariatsleder

Bodil Haug

Cecilie Lynum

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Del I Innledning | 6 |
| 1 Om utvalget | 7 |
| 1.1 Bakgrunn, oppnevning og mandat | 7 |
| 1.2 Læringspunkter knyttet til ledelse | 8 |
| 2 Utvalgets arbeid | 9 |
| 2.1 Rettslige rammer..... | 9 |
| 2.2 Utvalgets kunnskapsgrunnlag | 9 |
| 2.3 Utvalgets møter og arbeidsform..... | 11 |
| 2.4 Om rapporten..... | 11 |
| 3 Sammendrag | 12 |
| 3.1 Utvalgets kunnskapsgrunnlag | 12 |
| 3.2 Eirik Jensens arbeidsforhold, bekymringsmeldinger og håndteringen av disse | 12 |
| 3.3 Noen sentrale læringspunkter og funn | 13 |
| 4 Avgrensning mot etterforskningen og irettføringen av straffesaken mot Eirik Jensen | 16 |
| Del II Fire sentrale temaer i utvalgets arbeid | 18 |
| 5 Utgangspunkter | 19 |
| 6 Informantbehandling | 20 |
| 6.1 Hva er informantbehandling? | 20 |
| 6.2 Utvikling av instruksjer og retningslinjer for informantbehandling | 21 |
| 6.3 Krav til informantbehandlere, veiledere og hovedveiledere | 23 |
| 6.4 Eksempler fra andre land– tidsbegrensning som informantbehandler mv. | 25 |
| 6.5 Internkontroll | 25 |
| 7 Politikorrupsjon | 28 |
| 7.1 Korrupsjon er en forbrytelse av sterkt samfunnsskadelig karakter | 28 |
| 7.2 Om korrupsjon som straffbart forhold..... | 29 |
| 7.2.1 Generelt..... | 29 |
| 7.2.2 Straffebud om korrupsjon i tidligere lovgivning | 29 |
| 7.2.3 Straffeloven §§ 387 og 388 | 29 |
| 7.3 Internasjonal forskning om politikorrupsjon..... | 30 |
| 7.4 Et utvidet korrupsjonsbegrep – en typologi om korrumperting av politimyndighet | 30 |
| 7.5 «Noble cause corruption» – hensikten helliger midlene | 33 |
| 7.6 Forhold som har betydning for korrupsjonsrisiko i politiet..... | 34 |
| 7.6.1 Politikorrupsjon er særlig knyttet til narkotikakriminalitet | 36 |
| 7.6.2 Skjulte politimetoder | 36 |
| 7.6.3 Spesialiserte politienheter | 36 |
| 7.6.4 En tilretteleggende kultur | 36 |
| 7.7 Årsaker til politikorrupsjon..... | 38 |
| 7.7.1 Glidende overganger | 38 |
| 7.7.2 Lite forskning om korrupsjon begått av ledere i politiet | 38 |
| 7.7.3 Råttent eple, råttent eplekasse eller råttne eplehager?..... | 39 |
| 7.8 Forebygging og bekjempelse av politikorrupsjon – forskningsbaserte anbefalinger | 40 |

| | |
|--|-----------|
| 7.9 Politikorrupsjon i Norge | 44 |
| 7.9.1 Spesialenheten som kunnskapskilde om politikorrupsjon | 44 |
| 7.9.2 Politirelaterte korrupsjonsdommer | 44 |
| 7.9.3 Korrupsjonsrisiko i Norge | 46 |
| 7.9.4 Internasjonal overvåking av risiko for politikorrupsjon i Norge | 47 |
| 7.9.5 Politikorrupsjon – et utforsket tema | 47 |
| 8 Kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet | 48 |
| 8.1 Innledning | 48 |
| 8.2 Utredninger om kultur, holdninger, ledelse og læring..... | 48 |
| 8.2.1 Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring | 48 |
| 8.2.2 22. juli-kommisjonens rapport | 48 |
| 8.2.3 Politianalysen | 49 |
| 8.2.4 Politi og bevæpning..... | 50 |
| 8.2.5 Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019 | 50 |
| 8.3 Politireformen i 2016 | 50 |
| 8.4. Hva er kultur, holdninger og ledelse?..... | 51 |
| 8.4.1 Kultur og holdninger | 51 |
| 8.4.2 Politikulturer..... | 51 |
| 8.5 Politiledelse i teori og praksis..... | 52 |
| 8.5.1 Hva er politiledelse? | 52 |
| 8.5.2 «God nok» politiledelse? | 52 |
| 8.6 Erfaringslæring i teori og praksis | 53 |
| 8.6.1 Kunnskapsbasert erfaringslæring..... | 53 |
| 8.6.2 Spesialenheten som «kompetansesenter» for politiet..... | 54 |
| 8.6.3 Læring i saker oversendt fra Spesialenheten til politiet til administrativ vurdering | 54 |
| 8.6.4 Nye rutiner og regler for systematikk og læring..... | 56 |
| 8.7 Ledelse, risikoerkjennelse og læring..... | 57 |
| 9 Varsling..... | 58 |
| 9.1. Formålet med varsling | 58 |
| 9.2 Arbeidsmiljølovens regler om varsling | 59 |
| 9.3 Varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven og statens etiske retningslinjer..... | 60 |
| 9.4 Rutiner for varsling i Oslo politidistrikt..... | 60 |
| 9.5 Nasjonal rutine om varsling i politi- og lensmannsetaten..... | 61 |
| 9.6 Særlig varslingsplikt for politiet etter politiinstruksen og påtaleinstruksen | 61 |
| 9.7 Kritikkverdige forhold som avdekkes etter klager fra publikum | 63 |
| 9.8 To undersøkelser om varsling i politiet..... | 63 |
| 9.9 Flere kanaler for behandling av varsler og bekymringsmeldinger | 64 |
| Del III Eirik Jensens arbeidsforhold og bekymringsmeldinger knyttet til hans tjenestutførelse | 65 |
| 10 Innledning | 66 |
| 11 Jensens arbeidsforhold i perioden 1981–2014..... | 67 |
| 12 Bekymringsmeldinger og opplysninger knyttet til Jensens tjenestutførelse..... | 68 |
| 12.1 Noen utgangspunkter..... | 68 |
| 12.2 Bekymringsmeldinger til Jensens ledere | 69 |
| 12.3 Opplysninger fra Spesialenheten for politisaker og media..... | 71 |

| | |
|--|------------|
| Del IV Utvalgets funn, vurderinger og anbefalinger | 73 |
| 13 Sentrale funn og vurderinger | 74 |
| 13.1 Regelverket om informantbehandling | 74 |
| 13.2 Korrupsjonsrisiko i politiet | 75 |
| 13.2.1 En typisk sak om politikorrupsjon, men korrupsjonsrisiko ble ikke vurdert..... | 75 |
| 13.2.2 Manglende risikoerkjennelse og grunnsikring mot politikorrupsjon | 76 |
| 13.3 Kultur, holdninger og ledelse i politiet | 77 |
| 13.3.1 Lagmannsrettens omtale av internkontrollen | 77 |
| 13.3.2 Et lederskap som sviktet | 77 |
| 13.3.3 Grunner til ledersvikt – «godt politiarbeid» og tillit..... | 78 |
| 13.3.4 Linjestrukturens mulige betydning..... | 81 |
| 13.3.5 Andre spor enn straffesporet har vært oversett..... | 82 |
| 13.4 Læring i politiet..... | 82 |
| 13.5 Varsling | 83 |
| 13.5.1 Innledning..... | 83 |
| 13.5.2 Varsling fra ansatte om brudd på informantinstruksen | 83 |
| 13.5.3 Ytringskultur og varsling som kilde til informasjon om regelbrudd..... | 84 |
| 13.6 Etterpåklokskap | 85 |
| 14 Læringspunkter og anbefalinger | 87 |
| Lederskap og lederansvar | 88 |
| Informantbehandling | 89 |
| Kunnskap, læring og forskning | 90 |
| Referanseliste, vedlegg og noter | 92 |
| Referanseliste | 93 |
| Litteratur | 93 |
| Lovforarbeider, offentlige utredninger, rapporter mv. | 97 |
| Internasjonale konvensjoner | 99 |
| Retningslinjer, veiledere mv. | 99 |
| Rundskriv | 99 |
| Rettsavgjørelser..... | 100 |
| Studieplaner..... | 100 |
| Forskere og andre fagpersoner som har holdt muntlige presentasjoner for utvalget | 100 |
| Vedlegg | 101 |
| Nærmere beskrivelse av noen anbefalinger | 101 |
| Noter | 107 |

Innledning

Del I

1 Om utvalget

1.1 Bakgrunn, oppnevning og mandat

Ved Borgarting lagmannsretts dom av 19. juni 2020 ble den tidligere polititjenestemannen Eirik Jensen dømt til 21 års fengsel for grov korrupsjon og medvirkning til innførsel av narkotika. Høyesteretts ankeutvalg nektet ved beslutning 10. november 2020 å fremme Jensens anke over lagmannsrettens dom. Dommen ble dermed rettskraftig.

15. desember 2020 oppnevnte Politidirektoratet et utvalg for identifisering av læringspunkter for politiet i etterkant av straffesaken, særlig med hensyn til lederes håndtering av varsler vedrørende Jensens tjenesteutførelse fra andre ansatte i politiet.

Utvalget fikk følgende mandat:

«Mandat – læringspunkter Jensen-saken

Bakgrunn og formål

Den 19. juni 2020 avsa Borgarting lagmannsrett dom på 21 års fengsel for grov korrupsjon og medvirkning til innførsel av narkotika i straffesaken mot Eirik Jensen. Dommen ble 10. november 2020 rettskraftig ved at Høyesteretts ankeutvalg ikke tillot anken fra Jensen fremmet.

Saken er svært alvorlig og er egnet til å skade politiets tillit i samfunnet. Forholdene skal ha funnet sted over en lengre tidsperiode mens tiltalte var ansatt i politiet, i lederstillinger, og med arbeidsoppgaver innen etterretning, informantbehandling og bekjempelse av organisert kriminalitet og kriminelle nettverk.

Kultur, holdninger og ledelse kan påvirke etterlevelse og kontroll av lover, interne retningslinjer og instruksjoner. Ledere er viktige kulturbærere og rollemodeller som skal stimulere og fremme ønsket atferd ved å følge opp og eventuelt korrigere det som er uønsket.

Formålet er å identifisere læringspunkter, med særlig vekt på ledernes ansvar til å følge opp at relevant regelverk følges og når noen 'sier ifra' om forhold de opplever som kritikkverdige. På bakgrunn av den aktuelle saken må det også vurderes om det er behov for tiltak for å forhindre at noe tilsvarende inntreffer igjen i politi- og lensmannsetaten.

Avgrensning mot den rettslige behandlingen av saken

Evalueringen skal ikke behandle spørsmål som har vært gjenstand for den rettslige behandlingen av saken eller gå inn i Jensens befatning med straffesaker. Den skal heller ikke vurdere etterforskningen eller den påtalemessige behandlingen.

Regelverket rundt informantbehandling har vært endret flere ganger i løpet av den aktuelle perioden og temaet er omhandlet i den rettslige behandlingen. Evalueringen avgrenses derfor også mot forståelsen av enkeltbestemmelser i regelverket. Det er ikke til hinder for at utvalget vurderer informantregelverket på systemnivå, f.eks rutiner for internkontroll og oppfølging.

Evalueringsinnhold

Evalueringen er avgrenset til nåværende Oslo politidistrikt. Den skal identifisere relevante læringspunkter og omhandle følgende temaer knyttet til ledelse:

Rutiner og praksis for håndtering av ytre bekymringer om mulige kritikkverdige forhold i perioden 1993 og frem til pågripelsen av Jensen 24. februar 2014. Herunder er det ønskelig å se om:

- a) Ble det gitt bekymringsmeldinger/tilbakemeldinger/rapporter om Jensen i perioden 1993-2013, og med særlig vekt på perioden 2004 og frem til pågripelse? I hvilken form ble disse eventuelt gitt og hvem var mottaker?
- b) Hvorledes ble disse eventuelt fulgt opp og med hvilket resultat?
- c) Hvorfor ble disse eventuelt ikke fulgt opp?

Utvalget skal videre gjøre en selvstendig vurdering av eventuelle andre læringspunkter som bør omtales, spesielt med tanke på ledernes ansvar på ulike nivåer, og notoritet i oppfølgingen.

Utvalget skal foreslå aktuelle tiltak som kan svare ut de læringspunktene som avdekkes og som ikke allerede er ivaretatt.

Utvalget bes videre vurdere hvilken betydning arbeidsmiljølovens regler om varslings, som trådte i kraft 1. januar 2007, har for de spørsmål utvalget skal vurdere.

Utvalgets sammensetning

Utvalget er eksternt sammensatt, og skal ledes av advokat Ingeborg Moen Borgerud.

Øvrige medlemmer:

Førstelagmann Monica Hansen Nylund

Professor emerita Liv Finstad

Avdelingsleder Anders Kassman

Politioverbetjent Erik Christensen

Rammebetingelser

Utvalget må kunne håndtere strengt fortrolig informasjon. Utvalget skal utarbeide en ugradert rapport som er egnet for offentliggjøring.

Utvalget bør innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder nåværende og tidligere ansatte i politiet.

Dersom utvalget ser behov for å utvide evalueringen til å omfatte forhold utover det som fremkommer av mandatet, må dette avklares med oppdragsgiver.

Evalueringen skal ferdigstilles innen 1. mai 2021. Dersom utvalget ser behov for utvidet frist, skal dette avklares med oppdragsgiver.

Oppdragsgiver besørger nødvendig frikjøp/godtgjørelser. Sekretariat og administrativ støtte ivaretas av Politihøgskolen.

Med hilsen

Marie Benedicte Bjørnland

Politidirektør»

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

- Ingeborg Moen Borgerud, advokat, Oslo (leder)
- Monica Hansen Nylund, førstelagmann, Tromsø
- Liv Finstad, professor emerita, Oslo
- Anders Kassman, avdelingsleder, Stockholm
- Erik Christensen, politioverbetjent, Bodø

Utvalgets sekretariat har bestått av førsteamanuensis Steinar Fredriksen, høgskolelektor Cecilie Lynum og seniorrådgiver Bodil Haug, alle ansatt ved Politihøgskolen.

1.2 Læringspunkter knyttet til ledelse

Mandatet fremhever at utvalget i sitt arbeid skal legge «særlig vekt på ledernes ansvar til å følge opp at relevant regelverk følges og når noen 'sier ifra' om forhold de opplever som kritikkverdige», og det nevner noen temaer «knyttet til ledelse» som blant annet ønskes belyst. Utvalgets rapport berører en rekke temaer av ulik karakter, men utvalget har, i samsvar med det mandat som er gitt, søkt å gjøre disse temaenes betydning for ledelses-spørsmål til det sentrale og overordnede emne for sine undersøkelser.

De enkelte læringspunkter utvalget identifiserer kommer frem i det utvalget beskriver som funn, vurderinger og anbefalinger i kapitlene 13 og 14 nedenfor. Utvalget har i sin redegjørelse i disse kapitlene tatt høyde for at det på flere områder av betydning for utvalgets undersøkelser har skjedd en betydelig utvikling i regelverk og praksis mv. i tiden etter den periode mandatet omfatter.

2 Utvalgets arbeid

2.1 Rettslige rammer

Det finnes ingen særskilt lovregulering av den virksomheten som utføres i offentlige evalueringsutvalg. Utvalget har tilstrebet å følge alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling og anerkjente prinsipper for evaluerings- og granskningsarbeid.¹

Politidirektoratet fritok ved beslutning 6. januar 2021 alle nåværende og tidligere ansatte i politiet som utvalget fant det aktuelt å intervju, fra den taushetsplikten de har etter politiloven § 24, politiregisterloven § 23 og forvaltningsloven § 13. Ved samme anledning instruerte direktoratet også nåværende ansatte i politiet om at de har plikt til å møte, dersom de blir innkalt til samtale med utvalget. Overfor tidligere ansatte har direktoratet ingen instruksjonsmyndighet. De samtaler utvalget har hatt med personer som ikke lenger er ansatt i etaten, har derfor vært basert på at den enkelte har samtykket til å møte og avgi forklaring.

Politidirektoratet har besluttet at direktoratet skal være eier av utvalgets arkivmateriale.

2.2 Utvalgets kunnskapsgrunnlag

Utvalget er opprettet som et evalueringsutvalg. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring beskriver evaluering slik:

«Evaluering er en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes, underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet. Evalueringer kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer.»²

Evalueringer stiller krav om systematikk og framgangsmåter det må kunne redegjøres for. Utvalget vil derfor beskrive hvordan datainnsamlingen har foregått og hva analyser og vurderinger bygger på.

Hovedmetoden for å framskaffe datamateriale har vært kartlegging og innhenting av dokumentasjon gjennom en rekke skriftlige og muntlige kilder.

Innhenting av dokumenter, instruksjer, rundskriv, opplysninger o.l. En stor del av utvalgets arbeid har bestått i innhenting av dokumenter og opplysninger for øvrig, med påfølgende kartlegging, analyse og vurdering av faktiske forhold. Det har blant annet vært nødvendig å kartlegge hvilke enheter i Oslo politidistrikt Jensen har arbeidet i til ulike tidspunkter, hvem som til enhver tid har vært hans ledere på ulike nivåer, hvem som har kommet med varsler eller bekymringer vedrørende Jensen, når dette har skjedd og hvem som har mottatt disse. Videre har det vært nødvendig å kartlegge hvilke regler og rutiner som på ulike tidspunkter har vært gjeldende med hensyn til blant annet varsling og informantbehandling,³ lokalt i Oslo politidistrikt så vel som på nasjonalt nivå. Faktagrunnlaget vedrørende disse forholdene har utvalget i det alt vesentlige fått ved at dokumenter og andre opplysninger er innhentet fra Oslo politidistrikt. All dokumentasjon og alt materiale utvalget har ønsket innsyn i og tilgang til, har blitt fremskaffet.

Seminarer med forskere og fagpersoner. Tidlig i utvalgsarbeidet gjennomførte utvalget seminarer med en rekke forskere og andre fagpersoner med høy kompetanse om emner som politikorrupsjon, skjult politiarbeid, kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet, samt varsling.⁴ I invitasjonen ble foredragsholderne bedt om å formidle hvordan deres profesjonelle erfaring kunne belyse mandatet. Bakgrunnen for seminarerne var at utvalget ønsket å bruke nyere forskning og fagkunnskap som en del av kunnskapsgrunnlaget for blant annet å belyse mulige læringspunkter.

Samtaler med politiledere og politiansatte. Til grunn for utvalgets analyser og vurderinger ligger dessuten samtaler med 25 personer. Alle som har vært invitert til samtale, også de som ikke har hatt møteplikt, jf. pkt. 2.1 ovenfor, har sagt ja til å møte. Utvalget har blant annet hatt samtaler med samtlige politimestre og visepolitimestre i Oslo i den periode mandatet dekker, og med aktuelle

seksjonsledere. Videre har utvalget hatt samtaler med hovedveiledere og andre politiansatte, fra Oslo politidistrikt, tidligere Asker og Bærum politidistrikt, tidligere Sør-Trøndelag politidistrikt og Kripos, som har fremmet bekymringer vedrørende Eirik Jensens tjenesteutførelse.

Forut for samtalene har alle de inviterte fått oversendt en skriftlig orientering om utvalgets mandat og bakgrunnen for innkallingen. Politidirektoratets beslutning om fritak fra taushetsplikt og direktoratets pålegg om forklaringsplikt for nåværende politiansatte, har også blitt oversendt. De som ikke har forklaringsplikt har blitt orientert om det.

Måten samtalene ble planlagt og gjennomført på kan sammenlignes med et semistrukturert kvalitativt intervju. Det ble på forhånd utarbeidet en intervjuguide som utgangspunkt for samtalene. Spørsmål ble dessuten tilpasset den enkelte som utvalget hadde samtale med på bakgrunn av vedkommendes rolle i politiet og befatning med Jensens tjenesteutførelse. Samtalene åpnet også opp for at man kunne reflektere over mulige læringspunkter. Samtalene varte fra 45 minutter til 2 ½ time. Selv om samtalene ikke var forskningsintervjuer, er de håndtert i overensstemmelse med forskningsetiske retningslinjer.⁵ Samtlige utvalgsmedlemmer og minst to medlemmer av sekretariatet har vært til stede under alle samtalene, bortsett fra at Liv Finstad ikke deltok under en samtale. På grunn av Covid 19-pandemien har samtlige samtaler vært gjennomført i digitale møter.

Valget av personer utvalget har hatt samtaler med er gjort ut fra hva som har vært nødvendig for å få belyst de problemstillinger mandatet reiser, derunder det som er knyttet til bekymringsmeldinger vedrørende Jensen. Det har ikke vært mulig for utvalget å se på eventuelle bekymringer angående andre deler av Oslo politidistrikts virksomhet.

Møter med andre nøkkelpersoner. Det har også vært gjennomført samtaler med assisterende sjef for Spesialenheten, Guro Glærum Kleppe, leder for Spesialenheten avdeling Vest, advokat Paal-Henrich Berle, påtaleleder i Innlandet politidistrikt, Johan Martin Welhaven (tidligere assisterende sjef i Spesialenheten), politiinspektør Runa Bunæs, Oslo politidistrikt, og nåværende politimester i Oslo, Beate Gangås.

Møter med fagforeninger og sentralt hovedverneombud og lokalt verneombud. Utvalget ønsket å høre organisasjonenes synspunkter på læringspunkter og andre forhold relevant for mandatet. Utvalget ønsket særlig å få belyst varsler og håndteringen av disse, og har i den forbindelse hatt møte med representanter for fagforeningene Politiets Fellesforbund, Akademikerne, Parat og Norsk tjenestemannslag, samt hovedverneombud for politi- og lensmannsetaten og lokalt verneombud.

Systematisering av forskning og utredninger særlig om politikorrupsjon og kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet. Utvalget har dessuten lagt vekt på kunnskap som bygger på anerkjente vitenskapelige metoder for datainnsamling og bearbeiding, og har særlig funnet det nødvendig å systematisere og presentere internasjonal forskning om politikorrupsjon; dette fordi forskning om politikorrupsjon i Norge er så godt som ikke-eksisterende. Det har også vært relevant for utvalget å legge til grunn tidligere utredninger og evalueringer som tar opp kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet, og sammenfatte hva det kan være aktuelt å bygge på, selv om utredningene har behandlet andre forhold knyttet til politiets virksomhet enn de forholdene utvalget er bedt om å evaluere. Nyere forskning om læring i politiet og politiledelse er trukket inn for å belyse særlig aktuelle temaer fra de tidligere utredningene.

All informasjon som er en del av kunnskapsgrunnlaget i rapporten er analysert og vurdert av utvalget i fellesskap. Utvalget er av den oppfatning at analysen og vurderingene gir grunnlag for klare konklusjoner om de forholdene som oppdragsgiver har bedt utvalget om å belyse. Utvalget står samlet bak de vurderingene som er gjort og de anbefalingene som gis.

2.3 Utvalgets møter og arbeidsform

Utvalget hadde sitt første møte 6. januar 2021. Det har vært avholdt i alt 27 heldagsmøter. Møtene har uten unntak vært gjennomført digitalt. Utvalget har arbeidet uavhengig av oppdragsgiver og andre, og har stått helt fritt med hensyn til hvilket datamateriale som er innhentet, hvordan det er analysert, hvilke vurderinger som er gjort og hvilke anbefalinger som er foreslått. Kort tid før rapportens endelige ferdigstilling har oppdragsgiver fått rapporten til gjennomlesning med mulighet for å påpeke eventuelle faktafeil.

Utvalget retter en stor takk til alle som har bidratt med erfaringer, synspunkter og kompetanse.

2.4 Om rapporten

Rapporten består av fire deler.

I tillegg til den innledende del I, finnes det i del II (kapitlene 5–9) generelle redegjørelser for de fire temaer korrupsjonsdommen mot Eirik Jensen har berøringspunkter til. Disse temaene er informantbehandling, politikorrupsjon, kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet, samt varsling i arbeidslivet.

Del III (kapitlene 10–12) omtaler Jensens arbeidsforhold, bekymringsmeldinger mottatt i anledning hans tjenestetøvelse og behandlingen av bekymringsmeldingene.

I del IV (kapitlene 13–14) gjør utvalget rede for sine funn, vurderinger og anbefalinger.

3 Sammendrag

3.1 Utvalgets kunnskapsgrunnlag

Utvalget har innhentet informasjon fra en rekke skriftlige og muntlige kilder. Til grunn for utvalgets analyser og vurderinger ligger bl.a. samtaler med 25 nåværende og tidligere politiansatte og politiledere. I tillegg har utvalget hatt samtaler med fem nøkkelpersoner fra politiet, påtalemyndigheten og Spesialenheten for politisaker. Utvalget har dessuten innhentet instruksjer og dokumenter relevant for mandatet, samt systematisert utredninger og forskning som belyser politikorrupsjon og kultur, holdninger og ledelse i politiet.

3.2 Eirik Jensens arbeidsforhold, bekymringsmeldinger og håndteringen av disse

Eirik Jensen ble ansatt i Oslo politidistrikt i 1981. Han arbeidet først ved Sentrum politistasjon, men var fra 1987 politibetjent og politiførstebetjent ved Narkotikaseksjonen og Etterrettingsseksjonen. I 2004 ble disse seksjonene slått sammen til Seksjon for Organisert Kriminalitet, og Jensen fikk stilling som avsnittsleder ved SO-avsnittet (Spesielle operasjoner). Utover et vikariat som avsnittsleder ved Analyseavsnittet fra 2005–2009, hadde han denne stillingen til 2011, da han etter eget ønske gikk over i en rådgiverstilling på seksjon for Organisert Kriminalitet. Fra høsten 2013 var han rådgiver i Strategisk stab ved Oslo politidistrikt.

Perioden 1993–2003

Utvalget har fått opplysninger om at Jensen var omstridt allerede på 1990-tallet. Flere politiansatte ga også den gang uttrykk for bekymringer knyttet til hans tjenesteførelse, kontakten han hadde med kriminelle på fritiden og hans rolle i enkeltsaker. Det er imidlertid ulike fortellinger om disse forholdene, og det er i liten grad presise opplysninger om hvilke bekymringer som ble formidlet til hvem i denne perioden. Perioden ligger mer enn 20 år tilbake i tid, og det foreligger i liten grad skriftlige ned-

tegnelser. Utvalget har for øvrig fått opplyst at Jensen også ble oppfattet som en tjenestemann som gjorde «godt politiarbeid», og oppnådde resultater. Det er på det rene at Jensen fikk tildelt viktige oppgaver i denne perioden, slik at han må ha hatt høy tillit hos sine ledere.

Utvalgets mandat er å vurdere politidistriktets håndtering av ytrede bekymringer om mulige kritikkverdige forhold, med særlig vekt på perioden 2004–2013. Det har vært nødvendig for utvalget å konsentrere arbeidet om disse årene.

Perioden 2004–2013

Utvalget legger til grunn at flere ansatte som arbeidet med informantbehandling i Oslo politidistrikt, herunder to hovedveiledere, i 2006 kontaktet Jensens nærmeste leder og uttrykte bekymring for at Jensen ikke fulgte informantregelverket og at det ikke var mulig å kontrollere virksomheten hans. En av hovedveilederne har opplyst at han spurte seksjonslederen om hvem som tok ansvaret for at Jensen ikke fulgte kravene i instruksjen. Etter det opplyste svarte seksjonslederen at han tok ansvaret. Seksjonslederen på sin side husker at det var klager på Jensens lederstil og fravær, og på notoritet rundt informantbehandlingen, men kan ikke erindre at bekymringene gjaldt alvorlige brudd på informantinstruksjen. Bekymringsmeldingene ble ikke tatt opp med overordnede ledere i politidistriktet, verken av de som uttrykte dem eller av seksjonslederen.

Bekymringene ble inntil 2009 fremsatt muntlig. Det er ingen skriftlige nedtegnelser fra samtalen. Ingen av bekymringsmeldingene ble fremmet som formelle varsler.

Kort tid etter skifte av seksjonsleder i 2009 tok hovedveilederne på nytt opp at Jensen ikke fulgte informantinstruksjen, herunder at kravene til skriftlighet ikke ble etterlevd og at han var alene med informanter. Også andre ansatte meldte fra til seksjonslederen om bekymringer knyttet til Jensens adferd og mangelfulle oppfølging av informantregelverket. Seksjonslederen har forklart at han konsulterte tidligere seksjonsleder og visepolitimester,

men at han ikke fant grunnlag for å iverksette særlige undersøkelser eller tiltak. Det foreligger ingen nedtegnelser fra disse samtalene, og få av de involverte erindrer hva som faktisk ble tatt opp og hvorfor dette ikke førte til nærmere undersøkelser eller tiltak. Bekymringer om instruksbrudd ble heller ikke behandlet som varsler i henhold til de regler som var innført i arbeidsmiljøloven fra 2007.

Ledelsen i Kripos, som hadde nasjonalt fagansvar for kilde- og informantbehandling, har opplyst at det flere ganger ble formidlet til visepolitimesteren at Jensen ikke fulgte informantinstruksen, og at det var problematisk at hovedveilederne ikke hadde kontroll på alle prosjekter Jensen deltok i. Kripos hadde også nasjonalt etterretningsansvar for MC-kriminalitet, og var sterk kritisk til Oslo politidistrikts bruk av en dialogmodell for bekjempelse av MC-kriminalitet fordi arbeidsmåten avvek fra den strategi som var omforent og praktisert i politiet for øvrig. Jensen var sentral i bruk av dialogmodellen. Kripos oppfattet at deres bekymringer ble forstått, men i liten grad fulgt opp.

Jensen ble etterforsket to ganger av Spesialenheten for politisaker før 2013. Begge sakene, fra henholdsvis 2007 og 2009, ble henlagt. Den første fordi forholdet var foreldet og den andre fordi intet straffbart forhold var bevist. Påtalevedtakene inneholdt imidlertid opplysninger som det ville ha vært naturlig at Oslo politidistrikt som arbeidsgiver fulgte opp overfor Jensen. Det har ikke kommet frem noe som tilsier at dette ble gjort.

Det er ingen tvil om at det i perioden 2004 til 2013 ble fremsatt flere bekymringer til Jensens ledere om hans tjenesteutøvelse, herunder om mulige brudd på informantinstruksen og for nær kontakt med kriminelle, uten at det førte til undersøkelser. Det fikk heller ingen betydning for Jensens lederroller og arbeid med informanter. Endringer i Jensens stilling skjedde først i 2011, og da etter initiativ fra Jensen selv. Også etter dette skulle han i noen grad ha kontakt med informanter.

3.3 Noen sentrale læringspunkter og funn

Ledersvikt

Oppfølging av bekymringsmeldinger fra ansatte om mulige instruksbrudd er et lederansvar. Ledere må sørge for oppfølging i form av nødvendige undersøkelser. Dette må gjøres på en forsvarlig og dokumenterbar måte, noe som ikke ble gjort av Jensens ledere. Konsekvensene var at åpenbare regelbrudd ble oversett og at forholdet kunne pågå over flere år. Det er vanskelig å forstå at politiledere lot være å følge opp bekymringsmeldinger og andre opplysninger, og at de så gjennom fingrene med meldinger om at Jensen ikke fulgte reglene om informantbehandling. Dette gjelder særlig når bekymringsmeldingene kom fra hovedveilederne som hadde et faglig ansvar knyttet til informantbehandling.

Det er ikke ett enkelt svar på hvorfor ledersvikten kunne skje og over en så lang periode. Utvalget har ikke kunnet identifisere noen entydig årsak til ledersvikten, men har trukket frem flere forhold som kan ha spilt en rolle. Det vises særlig til omtalen i kapittel 13.3.

Kultur, holdninger og ledelse

Det er ikke tvilsomt at kultur, holdninger og ledelse påvirker etterlevelse av lover, interne retningslinjer og instruks. Som det fremgår av mandatet, er ledere viktige kulturbærere og rollemodeller som skal stimulere og fremme ønsket atferd ved å følge opp og korrigere det som er uønsket. Ledersvikt har vært det dominerende, men det har også vært politiledere som har tatt ansvar. Det finnes ikke én politikultur, og heller ikke én politilederkultur. Kulturer endrer seg over tid, varierer fra et politidistrikt til et annet og innen ulike enheter i ett og samme politidistrikt. I kapittel 13.3 behandler utvalget nærmere forhold knyttet til kultur, holdninger og ledelse.

Politiets lederplattform

Ledersvikten er et åpenbart brudd med det politiet ønsker å representere, slik det er nedfelt i lederplattformen som forsikrer samfunnet om at politiledere skal ha den høyeste etiske standard. I politiets virksomhetsstrategi formuleres forventningene til politiledere slik:

«Vi har tydelige og trygge ledere som har evne til å håndtere risiko, drive endring og tilpasse seg nye situasjoner. De er helhetsorienterte i oppgaveløsningen, de jobber på tvers i nettverk, utnytter tilgjengelig kunnskap, ny teknologi og mobiliserer ressurser for å løse oppgavene».

At det i dag stilles andre og strengere krav til politilederes kompetanse enn tidligere, er imidlertid ingen garanti for at det ikke igjen vil forekomme ledersvikt. Det avgjørende er hvordan kravene etterleveres i praksis.

Internkontroll

Det at oppfølgingen av bekymringsmeldinger var mangelfull og at forholdet kunne pågå over flere år, betyr at internkontrollen har sviktet. Dette har også lagmannsretten pekt på.

Utvalget har fått opplyst at internkontrollen i politidistriktet er vesentlig bedret de siste årene, men det er likevel grunn til å understreke viktigheten av en god og effektiv internkontroll, særlig på områder hvor konsekvenser av mulige instruksbrudd er store, som for eksempel innen informantbehandling.

Erkjennelse av korrupsjonsrisiko – behov for en forebyggingsstrategi

For å kunne forebygge korrupsjon, må korrupsjonsrisikoen erkjennes. Risikoerkjennelse forutsetter at ledere har fokus på korrupsjon og at de involverer medarbeiderne i de risikovurderinger som gjøres. Forskningsbasert kunnskap er nødvendig for å kvalitetssikre og utvikle en kunnskapsbasert forebyggingsstrategi som kan benyttes i den daglige ledelsen av politiet. I kapittel 7 redegjør utvalget nærmere for hvilke forhold som innebærer risiko for politikorrupsjon.

Selv om korrupsjonen Jensen er dømt for på mange måter er en «typisk» sak om politikorrupsjon, er den forhåpentligvis sjelden. Norge er en stabil og veldrevet rettsstat, og tilliten til politiet er stor. Dette kan tilsi at korrupsjonsproblemet i norsk politi ikke er stort, men vi vet svært lite om politikorrupsjonens omfang og vesen i Norge. Det vi generelt vet er at risikoen for politikorrupsjon er reell. Alle kan i prinsippet lekke og/eller selge informasjon. Alle kan

bli lurt eller truet til å gi fra seg informasjon. Utvalget anbefaler at det utarbeides en nasjonal forebyggingsstrategi og at det tas initiativ til forskning som kan belyse politikorrupsjon i Norge.

Regelverket om informantbehandling

Etter utvalgets vurdering bidrar både Oslo politidistrikts informantinstruks og Politidirektoratets nasjonale normalinstruks til å sikre god rettsikkerhetsmessig og etisk kvalitet i informantbehandlingen. Innholdet i instruksene har gjennomgått en gradvis kvalitetsheving fra Oslo politidistrikt fikk sin første informantinstruks i 1999 og frem til de instruksene som gjelder i dag, men på sentrale punkter har innholdet vært av god kvalitet fra starten av. Utvalget vil særlig fremheve ordningen med informantkontrollører, fra 2003 kalt informantveiledere, samt ordningen som hovedveileder, som er særlig viktige elementer i regelverket om informantbehandling. Også innføring av et nasjonalt informantregister driftet av Kripos er av stor betydning.

Arbeid innen informantbehandling over lang tid kan innebære risiko for at de krav som stilles til særlig høy yrkesetisk standard og profesjonalitet i tjenesteutførelsen, blir satt på prøve. I noen tilfeller kan det bli krevende å skille mellom arbeidsrelasjoner og sosiale relasjoner når man arbeider tett på et kriminelt miljø over tid. Utvalget reiser spørsmål ved om det bør vurderes innført en særskilt evalueringsordning for informantbehandlere og en veiledende tidsbegrensning for hvor lenge en politiansatt bør arbeide med informantbehandling.

Ytringsklima og varsling

Det er et lederansvar å legge til rette for et godt og trygt ytringsklima i virksomheten. Dette bør skje i samarbeid med representanter for de ansatte. Ved at ansatte sier fra om kritikkverdige forhold, vil arbeidsgiver kunne rette opp forholdet og eventuelt iverksette nødvendige tiltak. Dette forutsetter at arbeidsgiver følger opp bekymringsmeldinger og varsler.

Arbeidsmiljølovens regler om varsling trådte i kraft 1. januar 2007. Oslo politidistrikts interne rutiner om varsling forelå først 1. desember 2009. Det foreligger ingen skriftlige varsler rettet mot Jensen, og ingen av de

mundtlige bekymringsmeldingene er behandlet som varsler etter arbeidsmiljøloven. Alle bekymringsmeldinger ble fremsatt i linjen, og de ble ikke håndtert som varsler, heller ikke etter 2007. Det er ikke noe som tyder på at varslingsreglene faktisk hadde noen betydning for behandlingen av saken. Den grunnleggende svikten består i at bekymringsmeldingene ikke ble forsvarlig håndtert verken før eller etter at varslingsreglene trådte i kraft. I dag er varslingsinstituttet og prosedyrene knyttet til varsling videreutviklet og bedre kjent blant ansatte. Håndteringen i varslersporet ville sannsynligvis ha klargjort og dokumentert hva varslene gikk ut på og hvordan de ble håndtert. Det burde uansett være tilstrekkelig å ta bekymringene i linjen. Dersom det fortsatt ikke blir gjort noe om forhold knyttet til mulig instruksbrudd, er det grunn til å tro at varslersporet vil bli vurdert.

Ledelse av læring

Oslo politidistrikt utnytter ikke det potensial for læring som ligger i en systematisk anvendelse av påtalevedtak fra Spesialenheten for politisaker. Håndteringen av påtalevedtakene er for hendelsesstyrt, og legger ikke til rette for langsiktig læring. Et problem i så måte er at det ikke finnes sentrale regler for hvordan påtalevedtak oversendt til politiet for administrativ vurdering skal håndteres.

Det er viktig at politiledere har kunnskap om at det å lede læring er en del av det å lede politiarbeid. Ledelse av læring innebærer blant annet å tilrettelegge for åpenhet om kritikkverdige forhold og tjenestefeil.

Oppsummering læringspunkter, funn og anbefalinger

Utvalgets identifisering av læringspunkter, funn og anbefalinger er behandlet i kapitlene 13 og 14. Utvalget har elleve anbefalinger som er gruppert i hovedtemaene «Lederskap og lederansvar», «Informantbehandling» og «Kunnskap, læring og forskning».

4 Avgrensning mot etterforskningen og iretteføringen av straffesaken mot Eirik Jensen

Evalueringsutvalget ble oppnevnt etter at Borgarting lagmannsrett hadde avsagt dom 19. juni 2020 om 21 års fengsel for grov korrupsjon og medvirkning til innførsel av narkotika i straffesaken mot Eirik Jensen.⁶ Dommen ble rettskraftig 10. november 2020, ved at Høyesteretts ankeutvalg ikke tillot at anken fra Eirik Jensen ble fremmet.⁷ Tiltaleperioden var fra og med 2004 til og med 14. november 2013.

Det følger av mandatet at utvalget ikke skal behandle spørsmål som har vært gjenstand for den rettslige behandlingen av saken eller gå inn i Jensens befatning med straffesaker. Utvalget skal heller ikke vurdere etterforskningen eller den påtalemessige behandlingen. I det følgende gjengis enkelte opplysninger som følger av domstolenes behandling av saken, blant annet for å sette utvalgets behandling av spørsmålene som følger av mandatet inn i en tidsmessig sammenheng.

Dommen for medvirkning til innførsel av narkotika bygger på at Jensen bistod Cappelen dels ved å varsle ham om politiaktivitet som kunne ha betydning for Cappelens innførselsvirksomhet, og dels ved å bidra til at en eventuell mistanke mot ham ble redusert. Jensen anførte i straffesaken at kommunikasjonen med Cappelen var av politifaglig karakter ved at Cappelen ga ham opplysninger som kunne ha betydning for å avsløre narkotikavirksomhet. Om dette skriver lagmannsretten blant annet på s. 18:

«Lagmannsretten legg vidare vesentleg vekt på at Jensen utvilsamt i svært liten grad delte opplysningar mottatt frå Cappelen med andre i politiet. Som omtalt ovanfor, førte ikkje Jensenlogg eller notat om kontakten med Cappelen. Det er på den andre sida bevist at Jensen hadde massiv kontakt med Cappelen på telefon, og at han også hadde fleire fysiske møte med Cappelen i tiltaleperioden. Dersom Cappelen var ein informant som gav nyttig informasjon for politiet, var det opplagt at Jensen hadde ei plikt til å formidla informasjonen vidare til sine kollegaer. I tillegg til at

Jensen hadde ei plikt, peikar lagmannsretten på at det hadde vore naturleg at Jensen var opptatt å synleggjera for dei andre i Oslo-politiet den tilgangen han hadde på informasjon om hasjmiljøet. Lagmannsretten oppfattar at Jensen elles ikkje hadde noko imot at det var fokus på at han hadde gode kontaktar og tilgang til informasjon opp mot andre miljø.»

Det fremgår av tingrettens dom at Jensen kom først i kontakt med Cappelen ved at han ble Cappelens informantbehandler i mars 1993.⁸ Cappelen hadde da blitt pågrepet og siktet for medvirkning i en amfetaminsak. Han hadde tidligere, i 1989, blitt dømt til fengsel i to år og seks måneder i en annen narkotikasak, hvor han for øvrig ble frifunnet for en tiltalepost om innførsel av 15 kilo hasj. I januar 1993 hadde han blitt frifunnet for innførsel av 100 kilo hasj. Cappelen bodde i Bærum, og politiet i Asker og Bærum hadde siden 1990-tallet hatt mistanke om at han var en stor importør og selger av hasj. På et tidspunkt oppsto det også mistanke om at han fikk informasjon og hjelp fra noen i Oslo politidistrikt, og høsten 2013 ble det besluttet å iverksette en hemmelig operasjon, «Operasjon Silent». Mistanke om «et usunt forhold» mellom Cappelen og Jensen skal ha vært et sentralt tema for den lukkede etterforskningen mot Cappelen. Det ble gjennomført spaning og kommunikasjonskontroll fra begynnelsen av desember 2013. Etter en hemmelig ransaking natt til 18. desember beslagla politiet blant annet 109 kilo hasj. Samme morgen var Cappelen i kontakt med blant andre Jensen, og et møte mellom dem fant sted dagen etter, den 19. desember. Om kvelden samme dag ble Cappelen pågrepet. Den 6. januar 2014 ytret Cappelen ønske om å få «prate under bordet med noen informantbehandlere». Den 10. januar 2014 navnga Cappelen Jensen som den personen i politiet han samarbeidet med.

Møtet mellom Cappelen og Jensen den 19. desember 2013 hadde ledet til at politiet i Asker og Bærum kontaktet Spesialenheten. På et møte hos Riksadvokaten 10. januar 2014 ble det besluttet at Spesialenheten skulle åpne en

strengt hemmelig og lukket etterforskning mot Jensen. Cappelen forklarte seg for Spesialenheten 13. januar 2014, som vitne i etterforskningen mot Jensen. Spesialenheten fikk deretter rettens kjennelse for telefonavlytting av Jensen fra og med 17. januar 2014. Den 22. februar 2014 fikk Spesialenheten vite fra politiet i Oslo at det gikk rykter i det kriminelle miljøet om at Jensen var under etterforskning. For å hindre bevisforspillelse ble det besluttet å gå til rask pågrep, og dette ble gjennomført om morgenen den 24. februar. Jensen ble varetektsfengslet, siktet for grov korrupsjon. Han ble løslatt i begynnelsen av juni 2014, mens etterforskningen fortsatte. Den 4. februar 2016 ga riksadvokaten ordre til Spesialenheten om å tiltale Jensen for medvirkning til grov narkotikainnførsel i perioden 2004 til 14. november 2013. Riksadvokaten uttalte samtidig at han forutsatte at Spesialenheten utferdiget tiltale mot Cappelen og Jensen for grov korrupsjon. Tiltalebeslutningene i saken ble utferdiget 5. og 6. februar 2016.

I tidsrommet 9. januar til 23. mai 2017 ble hovedforhandling avholdt i Oslo tingrett. Dom i saken ble avsagt 18. september 2017, og Jensen ble dømt til fengsel i 21 år. Dommen ble anket til Borgarting lagmannsrett, hvor ankeforhandling ble holdt fra 28. august 2018 til 28. januar 2019. Lagretten svarte nei på spørsmålet om Jensen var skyldig i medvirkning til grov narkotikaforbrytelse, men ja på spørsmålet om han var skyldig i grov korrupsjon. Denne kjennelsen ble satt til side av fagdommerne, som fant det «utvilsomt» at Jensen var skyldig også i medvirkning til grov narkotikaforbrytelse, og det ble besluttet at hele straffesaken skulle gå på nytt med andre dommere. Jensen anket beslutningen om å sette kjennelsen til side til Høyesterett, men Høyesteretts ankeutvalg forkastet anken.⁹ Den nye behandlingen i Borgarting lagmannsrett fant sted fra 6. november 2019 til 27. mars 2020. Som det fremgår av lagmannsrettens dom av 19. juni 2020 ble Jensen funnet skyldig i både medvirkning til grov narkotikaforbrytelse og grov korrupsjon, og idømt 21 års fengsel.

Fire sentrale temaer i utvalgets arbeid

Del II

5 Utgangspunkter

Utvalget har identifisert fire hovedtemaer på grunnlag av mandatet og korrupsjonsdommen mot Eirik Jensen: Informantbehandling, politikorrupsjon, kultur, holdninger, ledelse og evne til læring i politiet, samt varsling.

Det første tema utvalget har funnet grunn til å ta opp, er arbeidsmetoden *informantbehandling*. Det har blant annet vært nødvendig å undersøke om regelverket om informantbehandling kan ha hatt svakheter som bidro til at de straffbare forholdene ikke ble avdekket på et tidligere tidspunkt. Det har også blitt undersøkt om manglende avdekking hadde sammenheng med at det regelverket som eksisterte ikke ble etterlevd. I *kapittel 6* blir politimetoden informantbehandling presentert, og hvordan instruksjer og rutiner for denne metoden har utviklet seg fra 1990-tallet og frem til i dag. Kapitlet redegjør også for rammene for internkontrollen i Oslo politidistrikt.

Politikorrupsjon er det andre sentrale tema, ettersom Jensen ble domfelt for grov korrupsjon knyttet til informantbehandlingen. Med tanke på læringspunkter har det blant annet vært grunn til å se nærmere på om det finnes sider ved bruk av metoden informantbehandling spesielt, eller skjult politiarbeid mer generelt, som gjør dette arbeidsområdet særlig sårbart for korrupsjon. Politiets og offentlighetens kunnskap om politikorrupsjon må være kunnskapsbasert. Kunnskapen som presenteres i *kapittel 7* bygger på flere kilder, som forskning, korrupsjonsdommer og erfaringer fra politiet og Spesialenheten for politisaker. Særlig forskning vil gi den systematiske kunnskapen som er nødvendig for å forstå politikorrupsjonens vesen og hvordan problemet kan bekjempes og forebygges.

Utvalget har gått inn for å identifisere mulige årsaker til manglende oppfølging av de bekymringsmeldinger som ble gitt i forbindelse med Jensens tjenesteutøvelse. Mandatet ber utvalget særlig om å undersøke hvilken betydning *kultur, holdninger, ledelse og evne til læring* i politiet kan ha hatt. Dette er det tredje temaet utvalget har identifisert for nærmere behandling. *Kapittel 8* redegjør for tidligere utredninger, evalueringer og forskning som belyser kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet. Denne kunnskapen gir et relevant grunnlag for å utforske om det kan være sider ved kultur og holdninger i politiet som kan ha ledet til blant annet manglende etterlevelse av regelverket om informantbehandling og til at bekymringsmeldinger ikke ble fulgt opp. Kultur, holdninger, ledelse og læring kan i høy grad også ha relevans for utvalgets undersøkelser når det gjelder risiko for, og muligheter for å avdekke, korrupsjon.

Et fjerde sentralt tema er *varsling*. På bakgrunn av egne undersøkelser av de faktiske forhold og opplysninger i Borgarting lagmannsretts dom av 19. juni 2020, legger utvalget til grunn at det gjennom mange år forut for pågripelsen av Jensen hadde kommet varsler fra ulike personer i politiet, om at Jensen i sin kontakt med informanter begikk alvorlige regelbrudd, uten at dette ledet til nærmere undersøkelser. *Kapittel 9* redegjør for regler og rutiner på området generelt og hvilke regler, rutiner og kanaler for varsling som finnes i Oslo politidistrikt spesielt.

6 Informantbehandling

6.1 Hva er informantbehandling?

Politiet er avhengig av informasjon for å kunne bekjempe kriminalitet. Informasjonen kan komme fra personer med tilknytning til kriminelle miljøer, fra såkalte kilder og informanter. Behandling av kilder og informanter er en av politiets skjulte metoder. Metoden er ikke lovregulert. Fagmiljøet er lite, informasjonen om hvem som er involvert og hvilke opplysninger som innhentes er skjult for øvrig tjenestepersonell. Miljøene kan oppfattes som lukkede og utilgjengelige. Det er en risiko for at uønsket tjenestutøvelse ikke blir oppdaget eller korrigert. Samtidig kan informantbehandling innebære sikkerhetsutfordringer både for tjenestepersonell og for kilden eller informanten. Det er også enkelte etiske dilemmaer. Politiet knytter kontakt med personer som enten har tilgang på, eller er en del av kriminelle miljøer. Gjennom metoden kan politiet komme i situasjoner der de må ta stilling til informantenes motivasjon og forventninger, herunder krav om gjenyttelser.

Informantbehandling som arbeidsmetode brukes av politiet i alle land for å få opplysninger om kriminalitet som er begått eller planlegges samt opplysninger om trender og nye fenomener, aktører og miljøer. I Norge brukes metoden både i forbindelse med etterforskning og til annet politimessig arbeid, for eksempel forebyggende virksomhet. Når metoden brukes i tilknytning til etterforskning er den underlagt påtalemyndighetens kontroll, mens enhver annen bruk av metoden, for eksempel i etterretningsøyemed for å forebygge kriminalitet, er underlagt landets politimyndighet. Økt bruk av informantbehandling som politimetode kan sees i sammenheng med bruken av etterretningsdoktrinen i politiet. All etterretning og forebyggende virksomhet, skal bygge på informasjon som er systematisk innsamlet, analysert og vurdert. Informanter kan være en av flere kilder til informasjon også i denne sammenhengen.¹⁰

Kripos er fagansvarlig for kilde- og informantbehandlingen, og gir i den forbindelse faglige føringer. Kripos har et nasjonalt fag- og bistandsansvar for informant-

behandlingen. Det innebærer blant annet at Kripos gir politidistriktene bistand, veiledning og støtte i saker ved behov. Kripos er også kontaktpunkt og har ansvar for nordisk og europeisk samarbeid og utveksling av beste praksis. Informantregisteret driftes av Kripos.

Informantbehandling er en skjult politimetode. Dette er nødvendig, dels fordi politiet ellers ikke ville få de opplysninger de ønsker, og dels fordi åpenhet om hvem som er informanter kan utsette disse og informantbehandleren for stor fare.

Bruken av skjulte metoder kan føre til at det blir noe vanskeligere å avdekke straffbare forhold og andre regelbrudd fra politiets side enn på andre områder. I tillegg er regelverket om informantbehandling unntatt fra offentlighet. Til sammenligning er det offentlighet om reglene for informantbehandling i Storbritannia,¹¹ og på hjemmesiden til Home Office gis det informasjon om ulike sider ved loven, som for eksempel bruk av unge informanter.¹² Den konkrete bruken av metoden må nødvendigvis være skjult. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om unntaket fra offentlighet er for omfattende når det gjelder deler av regelverket. Som utgangspunkt bør politiets instruks- og regelverk være åpent. Åpenhet inngir tillit og reell mulighet for demokratisk kontroll av regelverksutviklingen. Det kan argumenteres med at størst mulig åpenhet om regelverket er særlig viktig når det gjelder ulovfestede politimetoder og hvor det heller ikke er etablert et eksternt kontrollorgan. Disse hensynene må veies opp mot risikoen for at informasjonen kan misbrukes av kriminelle miljøer, og vanskeliggjøre politiets informantbehandling. Spørsmålet om å begrense unntaket fra offentlighet for så vidt gjelder regelverket for informantbehandling reiser derfor flere og til dels krevende avveininger av ulike hensyn. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på dette spørsmålet i løpet av den korte tiden utvalget har arbeidet.

Informantbehandling som metode er ulovfestet. Det er politiet selv som har utformet reglene om informant-

behandling, i form av instruksjoner fra Politidirektoratet og/eller politimesteren. Det har vært et bevisst valg hos lovgiver at man i stor grad har avstått fra å lovregulere skjulte politimetoder som informantbehandling, spaning, provokasjon og infiltrasjon. Daværende riksadvokat Dorenfeldt frarådet allerede i 1978 lovregulering av metoden provokasjon, blant annet med den begrunnelse at det ville bli vanskelig å formulere grensene for den tillatte provokasjon i en lovbestemmelse.¹³ I forbindelse med vedtakelsen av straffeprosessloven av 1981, inntok også Justisdepartementet det standpunkt at det ikke var grunn til å lovregulere de ulovfestede metodene,¹⁴ noe Stortinget sluttet seg til.¹⁵

I 2016 avga et offentlig utvalg innstilling med forslag til ny straffeprosesslov, se NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. Utvalget foreslo å lovregulere forhold knyttet til enkelte ulovfestede metoder som spaning, infiltrasjon og provokasjon. Forslaget ble særlig begrunnet med at disse metodene er av en slik inngripende karakter at legalitetsprinsippet tilsier lovfesting.¹⁶ Utvalget foreslo ikke å lovregulere metoden informantbehandling. Straffeprosesslovutvalgets forslag om lovregulering av enkelte politimetoder ligger til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Spørsmålet om hvorvidt informantbehandling som metode burde vært lovregulert ligger utenfor mandatet, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på dette.

Uavhengig av om det kan reises prinsipielle spørsmål knyttet til manglende lovregulering og stor grad av hemmelighold, mener utvalget at retningslinjer for kilde og informantbehandlingen gjennomgående er av god kvalitet. Det er imidlertid nødvendig kontinuerlig å vurdere behov for forbedringer både når det gjelder regelverket og ikke minst etterlevelsen av dette.

Politidirektoratet ga i 2020 internrevisjonen i oppdrag å foreta en revisjon av føringer og retningslinjer for behandling av kilder og informanter. Formålet med revisjonen, som omfattet tre politidistrikt, var å undersøke om politiet sikrer god styring av kilde- og informantbehandling som metode. Videre fikk revisjonen i oppdrag å undersøke om kravene til kilde- og informantbehandling ble etterlevd og kontrollert. Formålet med revisjonen var å

belyse hvordan de sentrale føringene på kilde- og informantområdet utviklet seg i perioden 2003-2020, om lokale retningslinjer er i tråd med de sentrale føringene, og hvordan metoden praktiseres og kontrolleres. Utvalget viser til revisjonsrapporten. I utvalgets rapport trekkes det frem forhold som er relevante i henhold til mandatet. En viss overlapping er uunngåelig.

6.2 Utvikling av instruksjoner og retningslinjer for informantbehandling

Regelutvikling for informantbehandling har skjedd ved utvikling av instruksjoner og retningslinjer i det enkelte politidistrikt og ved rundskriv og normalinstruks fra Politidirektoratet og Riksadvokaten.

Forslag til «retningslinjer og rutiner vedr. kilde- og provokasjonsproblematikk» 1993

Det første tiltak som ble iverksatt for å etablere skriftlige retningslinjer som regulerte informantbehandlingen, synes å ha vært opprettelsen av en intern arbeidsgruppe ved Oslo politikammer¹⁷ i 1993. Arbeidsgruppen besto av fire politibetjenter, deriblant Eirik Jensen. Ett av flere punkter i gruppens mandat var å «utrede og komme med forslag til enhetlig behandling av kilder, både innenfor og utenfor det kriminelle miljø, herunder rutiner for kildekontakt, kildebehandling og kildearkiv».¹⁸ Gruppen utarbeidet en rapport med tittelen «Forslag til retningslinjer og rutiner vedr. kilde- og provokasjonsproblematikk». Forslaget inneholdt flere punkter som har stått sentralt også i senere retningslinjer om informantbehandling.

Arbeidsgruppens rapport fikk ingen umiddelbar oppfølging. I 1997 var det stadig ingen regulering av informantbehandlingen. Metodeutvalget avga da sin delinnstilling II om etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet, jf. NOU 1997: 15 *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet*. På s. 116 i innstillingen ble det pekt på at politiets bruk av kilder var en ulovfestet metode, og grunner som talte for at det fortsatt burde være slik. Utvalget fremholdt imidlertid at det var behov for regler om kildebehandling, og anbefalte at alle tjenestesteder burde utarbeide slike regler. Utvalget anbefalte at ansvaret for at

dette ble gjort måtte legges til politimestrene, og at Justisdepartementet og overordnet påtalemyndighet som ledd i sine inspeksjoner skulle kontrollere at arbeidet var gjennomført.

Oslo politidistrikts «Instruks for behandling av informanter» av 4. oktober 1999

Den 4. oktober 1999 ble Oslo politidistrikts «Instruks for behandling av informanter». vedtatt og satt i kraft. Instruksen synes å være en oppfølging og videreutvikling av arbeidsgrupperapporten fra 1993. Instruksen av 1999 var den første informantinstruks som ble vedtatt i noe norsk politidistrikt. i Norge. Det fulgte av pkt. 1.2 og 1.3 i instruksen at den enkelte informant og behandlingen av denne var Oslo politidistrikts ansvar og at den informasjon som ble mottatt var politidistriktets eiendom.

Instruksen pkt. 5 omhandlet ledelse og kontroll. Pkt. 5.1 hadde følgende ordlyd:

«Det er seksjonssjefenes ansvar å påse at gjeldende retningslinjer for behandling av informanter følges. Det er også seksjonssjefenes ansvar å gjøre innholdet i retningslinjene kjent for alle medarbeiderne ved seksjonen.»

Instruksen inneholdt ingen uttrykkelig bestemmelse om at politimesteren eller visepolitimesteren hadde noe ansvar for informantbehandlingen. Utvalget legger til grunn at politimesteren på vanlig måte hadde det overordnede ansvaret innen sitt distrikt for at instruksens om informantbehandling følges og at politimesterens ansvar omfattet etablering av rutiner for internkontroll. Instruksens pkt. 5.3 og 5.4 etablerte funksjonen informantkontrollør, som var en forløper for det som i dag kalles informantveileder. Hver informantbehandler skulle ha en informantkontrollør, som skulle «rettlede og støtte» informantarbeidet.

Politidirektoratets normalinstruks av 2003

I 2003 ble regulering av informantbehandlingen for første gang løftet opp på et nasjonalt plan. Som vedlegg til Politidirektoratets rundskriv av 2. desember 2003 (RPOD-2003-12), fulgte en normalinstruks om politiets behandling av informanter. Det fremgikk av normalinstruksens at informantene var knyttet til politiet som etat, og ikke til den enkelte tjenestemann, at informasjonen som ble mottatt

tilhørte politiet, og at «[p]olitimesteren har ansvaret for korrekt behandling av den enkelte informant». Hva som var korrekt behandling, fremgikk i punkt 6. Pkt. 6.2 fastsatte at enhver kontakt med en informant så snart som mulig skulle føres i et aktivitetsregister. En annen viktig side ved normalinstruksens var at den i punkt 5 videreførte Oslo politidistrikts lokale ordning med informantkontrollører, men nå under betegnelsen informantveiledere. Disse skulle blant annet rettlede informantbehandleren ved behandlingen av informanten.

Politidirektoratets rundskriv av 2003 etablerte også en viktig nyvinning, nemlig et nasjonalt informantregister, som skulle føres av Kripos, og som aktivitetsregisteret var en del av. Registeret ble ikke etablert før i 2016, men Oslo politidistrikt hadde allerede fra omkring år 2000 hatt et lokalt informantregister. Rundskrivet innførte et skille mellom begrepene kilde og informant: En kilde gir politiet informasjon i enkeltstående tilfeller, mens en informant er en person som på frivillig basis gir eller innhenter opplysninger under instruksjon fra politiet. Rundskrivet inneholdt også regler om informantbehandling i sin alminnelighet. Det fremgikk av rundskrivets pkt. 6 om «Ledelse og kontroll», at «[d]et tilligger politimesteren å påse at gjeldende rundskriv og instruks for behandling av informanter følges».

«Hovedinstruks – Instruks for behandling av informanter ved Oslo politidistrikt» av 2011

Den 10. oktober 2011 utferdiget Oslo politidistrikt en ny hovedinstruks for behandling av informanter ved Oslo politidistrikt. Bestemmelser om «Ansvar og organisering» var inntatt i pkt. 3, og de to første avsnittene i pkt. 3.1 lød slik:

«Visepolitimester A2 ved Oslo politidistrikt skal på vegne av Politimesteren i Oslo påse at gjeldende retningslinjer for behandling av informanter følges. Seksjonssjefene har et selvstendig ansvar til å påse at gjeldende retningslinjer for behandling av informanter følges, og at innholdet i retningslinjene gjøres kjent for alle som jobber med informantbehandling i distriktet.»

Bestemmelsen regulerte imidlertid ikke ansvaret for informantbehandlingen uttømmende. Instruksen introduserte funksjonen hovedveileder. I pkt. 2.2, «Definisjoner», var hovedveileder definert som en person som blant annet skulle «ivareta ... den daglige kontroll av informantbehandlingen på vegne av politimesteren».¹⁹

Oslo politidistrikts instruks om informantbehandling av 2018
Oslo politidistrikts hovedinstruks fra 2011 ble erstattet av nok en ny lokal instruks av 19. mars 2018. Denne instruksen gjelder fortsatt. Reguleringen av hvem som har ansvar for å kontrollere at reglene om informantbehandling blir etterlevd, er den samme som i instruksen av 2011, bortsett fra at «visepolitimester A2 ved Oslo politidistrikt» nå har blitt til «visepolitimester (VPM) ved Oslo politidistrikt».

Riksadvokatens rundskriv RA-2018-2

Rundskrivet regulerer bruk av vederlag til kilder og informanter, hvem som har beslutningskompetanse og kravet til notoritet. Rundskrivet fastslår blant annet at straffbare forhold ikke skal henlegges eller nedsummeres som vederlag for informasjon. Dette rundskrivet avløste riksadvokatens tidligere rundskriv RA-2000-2, av 26. april 2000, om vederlag til politiets kilder og provokasjon som etterforskningsmetode.

Politidirektoratets rundskriv med tilhørende normalinstruks av 2019

Politidirektoratet fastsatte to styrende dokumenter om informantbehandling 6. desember 2019. Det ble utgitt et nytt rundskriv og en ny normalinstruks.²⁰ Både rundskrivet og normalinstruksen omtaler roller, ansvar, tjenestutførelse og registrering og samarbeid med kilder og informanter. Formålet med de nasjonale føringene er ifølge rundskrivet å etablere ensartede prosedyrer for registrering og behandling av kilde og informant i tråd med et økende krav til dokumentasjon av politiets arbeidsmetoder. Rundskrivet pkt. 2.2 fastsetter blant annet at politimester eller sjef særorgan er overordnet ansvarlig for korrekt behandling av den enkelte kilde og informant, og at alle politidistrikt og særorgan som utfører kilde- og informantvirksomhet skal ha en hovedveileder som har det faglige ansvaret for kilde- og informantbehandlingen. Videre heter det i samme punkt at «[d]en enkelte

informantbehandler skal forholde seg til en informantveileder, som fører tilsyn med vedkommendes tjenstlige virksomhet». Det stilles krav om at møter med informanter så snart som mulig skal registreres i aktivitetsdelen av registeret, og bestemmelsen inneholder detaljerte krav til hva som skal registreres.

Informantbehandling er i dag regulert på nasjonalt nivå i Politidirektoratets rundskriv RPOD-2019-6 med tilhørende normalinstruks, og i Riksadvokatens rundskriv RA-2018-2. I Oslo politidistrikt er det en egen informantinstruks av 19. mars 2018 og flere lokale retningslinjer fra 2010 og 2018, som skal sikre at den lokale instruksen samsvarer med de nasjonale føringene.

6.3 Krav til informantbehandlere, veiledere og hovedveiledere

Krav til vandel og yrkesetisk standard

Det gjelder samme grunnkrav til vandel og etisk standard for informantbehandlere som for andre polititjenestepersoner. Ved ansettelse i politiet blir det gjennomført vandelskontroll i henhold til politiloven § 18. Det kan også foretas fornyet vandelskontroll i henhold til politiregisterforskriften kapittel 35. Etter det opplyste gjøres dette i svært begrenset utstrekning. Videre følger det av politinstruksen § 4-1 at alle polititjenestemenn skal ha en uklanderlig vandel, og at de både i og utenfor tjenesten skal opptre slik at de oppnår den respekt og tillit hos borgerne som stillingen krever. Politinstruksen § 6-3 fastsetter at

«Enhver politimann skal gjennom sin tjenestutførelse og i personlige forhold til andre politimenn opptre slik at han fremmer den etiske standard og den faglige dyktighet både hos den enkelte og i etaten som sådan. Den enkelte politimann skal også yte sitt bidrag til at det indre samarbeid blir så godt som mulig, og ellers så åpent som tjenesten tillater.»

Det er ingen ting i dagens lovgivning som åpner for en løpende sikkerhetsvurdering ut over kontrollen som gjennomføres ved ansettelse og adgangen til å foreta fornyet vandelskontroll. Nettopp derfor er lederoppfølging

nødvendig. Arbeidsgiver må til enhver tid vurdere om den politiansatte har nødvendig kompetanse og er egnet til å utføre oppgaver innen informantbehandling.

Politiansatte som har behov for skjermingsverdig informasjon etter sikkerhetsloven, må sikkerhetsklareres i henhold til kravene som stilles i sikkerhetsloven. Klareringen er tidsbegrenset, og det kan kreves at den jevnlig fornyes.

Politiet har vedtatt egne føringer om habilitet og integritet i forbindelse med kilde- og informantbehandling. Det stilles særlige krav til yrkesetisk standard og integritet for informantbehandlere og veiledere/hovedveiledere, men det er uklart for utvalget hvordan dette har vært satt i system, hvordan det gjennomføres i praksis og hvordan det dokumenteres. Utvalget har for øvrig fått opplyst at informantbehandler og informantveileder som minimum skal vurdere årlig om samarbeidet med kilde eller informant skal fortsette.

Ved rekruttering til stillinger som informantbehandler kreves det at den ansatte har gjennomført nærmere fastsatt utdanning ved Politihøgskolen. Så langt utvalget kjenner til er det ingen andre formalkrav eller særskilt oppfølging ut over dette.

Utdanningskrav

Regelverket stiller spesifikke krav til opplæring for å kunne fylle rollene som informantbehandler, veileder og hovedveileder. I forbindelse med den første normalinstruksen, fremgikk det av Politidirektoratets rundskriv av 2. desember 2003 pkt. 8 at gjennomgått opplæring i regi av Politihøgskolen ville bli et «formkrav» for å fungere som informantbehandler og informantveileder. Disse utdanningene ble igangsatt omkring 2005. I dag fremgår kravet om «nødvendig opplæring» for dem som skal fungere som informantbehandlere, informantveiledere eller hovedveiledere av Politidirektoratets rundskriv om kilde- og informantbehandling av 6. desember 2019 pkt. 2.

Utdanningen er inndelt i tre moduler. Modul 1 er grunnopplæring for informantbehandlere, modul 2 er videreutdanning for avanserte informantbehandlere, mens modul 3 er utdanning for informantveiledere. Det fremgår av punkt 3 i normalinstruksen av 2019 at gjennomføring av modul 1 er et minimumskrav for å være informantbehandler, mens informantveiledere og hovedveiledere må ha gjennomført og bestått modul 3. Unntaksvis kan personer som har gjennomført modul 2 bli utpekt til informantveiledere. Det er politidistriktene som ivaretar grunnopplæringen i modul 1, mens modul 2 og 3 gjennomføres ved Politihøgskolen.

Kursplanen for modul 1 angir relativt omfattende krav til hvilke kunnskaper og ferdigheter man skal tilegne seg i løpet av grunnopplæringen.²¹ Modulen omfatter blant annet sentralt og lokalt instruksverk, møterutiner, registreringsrutiner, anvendelse av informantopplysninger og kravene til notoritet og dokumentasjon. Blant ferdighetsmålene kursdeltakerne skal nå, finnes blant annet evnen til å redegjøre for viktigheten av kvalitet i informantbehandlingen, evnen til å forberede og gjennomføre møter med informanter på en sikker og profesjonell måte, og evnen til å kvalitetssikre, strukturere og distribuere informantinformasjon i henhold til gjeldende notoritetskrav.

I modul 2 skal man tilegne seg kunnskaper om blant annet rettssikkerhetsmessige og etiske sider ved informantvirksomheten, justisfeil, og muligheter og begrensninger ved informantinformasjon i etterforskinger. Blant ferdighetsmålene finnes evnen til å dokumentere, kontrollere, strukturere og distribuere informantinformasjon, og evnen til å begrunne viktigheten av kvalitet, kontroll og distribusjon av informantinformasjon. Studentene blir kontinuerlig vurdert og får tilbakemeldinger under utdanningen

Modul 3, for informantveiledere, krever minimum tre års praksis som informantbehandler, samt gjennomført modul 2, som vilkår for opptak.

6.4 Eksempler fra andre land – tidsbegrensning som informantbehandler mv.

Utvalget har ikke hatt tidsmessig mulighet til å undersøke hvilke krav som stilles til informantbehandlere i andre land, men har et inntrykk av at hovedprinsippene langt på vei er de samme i alle fall i de nordiske landene. Dette gjelder for eksempel krav til utdanning, roller, ansvar mv. Men det finnes også eksempler på forskjeller, blant annet når det gjelder oppfølging av informantbehandlere. I et av våre naboland er rollen som kontrollør (tilsvarende informantveileder) og informantbehandler i utgangspunktet tidsbegrenset i en periode på seks år. I samråd med lederen for informantbehandling og kontrollør kan perioden forlenges med toårsintervaller. Perioden kan bare forlenges på visse vilkår. Ved en eventuell forlengelse skal begrunnelsen dokumenteres.

En annen forskjell er at de som arbeider med informantvirksomhet må ha en høyere sikkerhetsklarering enn det som ellers gjelder for politiet.

En tredje forskjell er ordningen med evaluering. Ordningen innebærer at kontrollør og informantbehandler evalueres en gang årlig. Prosessen gjennomføres med psykologer som er ansatt i politiet og i samsvar med fastsatte metoder og rutiner.

Bakgrunnen for aktuelle skjerpelser har vært erfaringer fra flere uheldige saker som tilsa at det var behov for å minimere risikoene og heve kvaliteten på informanttjenesten. Det ble også besluttet at rollen som informantbehandler skal være på heltid og det ble fastsatt strenge krav til rekruttering og utdanning av informantbehandlere.

6.5 Internkontroll

Internkontroll – et lederansvar

I den perioden utvalget vurderer, det vil si perioden fra 1993 til 2014, har ordningen med kilde- og informantbehandling endret seg betydelig. Uavhengig av dette har politimesteren i det enkelte politidistrikt det overordnede ansvaret for å sikre at behandlingen av kilder og informanter skjer innenfor fastsatte retningslinjer og at ordningen er undergitt en tilstrekkelig og forsvarlig internkontroll.

Internkontrollen skal utformes og gjennomføres slik at den gir rimelig grad av sikkerhet for at etaten følger de regler som gjelder. Derfor er det viktig at de styrende dokumentene beskriver hvem som har ansvaret for hva og hvordan oppgaver skal gjennomføres. Både instruksjonen av 1999 og senere instruksjoner og føringer for informantbehandling har tatt sikte på å gjøre dette. Internkontrollen skal dokumenteres. Hvilke tiltak som skal iverksettes beror i stor grad på en risikovurdering.

Alle ledere og medarbeidere i etaten har ansvar for å ivareta god internkontroll innenfor sitt ansvarsområde. Internkontrollen skal tilpasses risiko og konsekvens ved overtredelser. Lederne har ansvar for å identifisere risikofaktorer innenfor eget ansvarsområde, iverksette risikoreducerende tiltak og sikre at medarbeiderne har kompetanse og kapasitet til å kunne utføre sine arbeidsoppgaver. Lederne skal følge opp at regelverket etterleves og vurdere om internkontrollen fungerer tilfredsstillende.

Betydningen av notoritet

Førstelinjekontrollen skjer i form av operative kontrolltiltak i linjen. I instruksjonen fra 1999 var det fastsatt at seksjonslederne hadde ansvar for å påse at gjeldende retningslinjer for behandling av informanter følges. Kravene til notoritet fulgte av instruksjonen fra 1999, og er senere fulgt opp i nyere instruksjoner om kilde- og informantbehandling.

Notoritet er viktig av flere grunner. I NOU 2003:21²² om ny politiregisterlov trekkes notoritet frem som et sentralt prinsipp:

«I større grad enn for andre offentlige organer er det for politiet svært viktig at det skapes notoritet rundt tjenestehandlingene, slik at de kan etterprøves, både internt og ved eventuelt eksterne behandling av opplysninger. Notoritet sikres regelmessig ved skriftlig nedtegnelse av det som er passert».

Utvalget viser videre til Myhrers uttalelse i *Bastet og bundet*.²³

«Hvorfor er det så viktig med notoritet i polititjenesten? Årsaken er at tjenesten utføres i stor utstrekning av tjenestemenn som arbeider alene eller i par, og uten overoppsyn av ledere, andre kollegaer eller det alminnelige publikum. For en etat som i stor utstrekning

har adgang til å bruke tvang og makt, ofte overfor personer i en sårbar eller svak posisjon, gir tjenesteformen dårlig kontroll med at tjenesten rent faktisk skjer innenfor de legale rammer.»

Kontrollen styrket ved innføring av informantveiledere og hovedveiledere

Den interne kontrollen ble styrket ved innføring av informantveiledere og hovedveiledere som har det faglige oppfølgingsansvaret for kilde- og informantbehandlingen. Ordningen med hovedveiledere ble etablert i Oslo politidistrikt rundt 2006. I hovedinstruksen fra 2011 uttrykkes det blant annet at hovedveilederne skal ivareta den daglige kontrollen av informantbehandlingen på vegne av politimesteren.

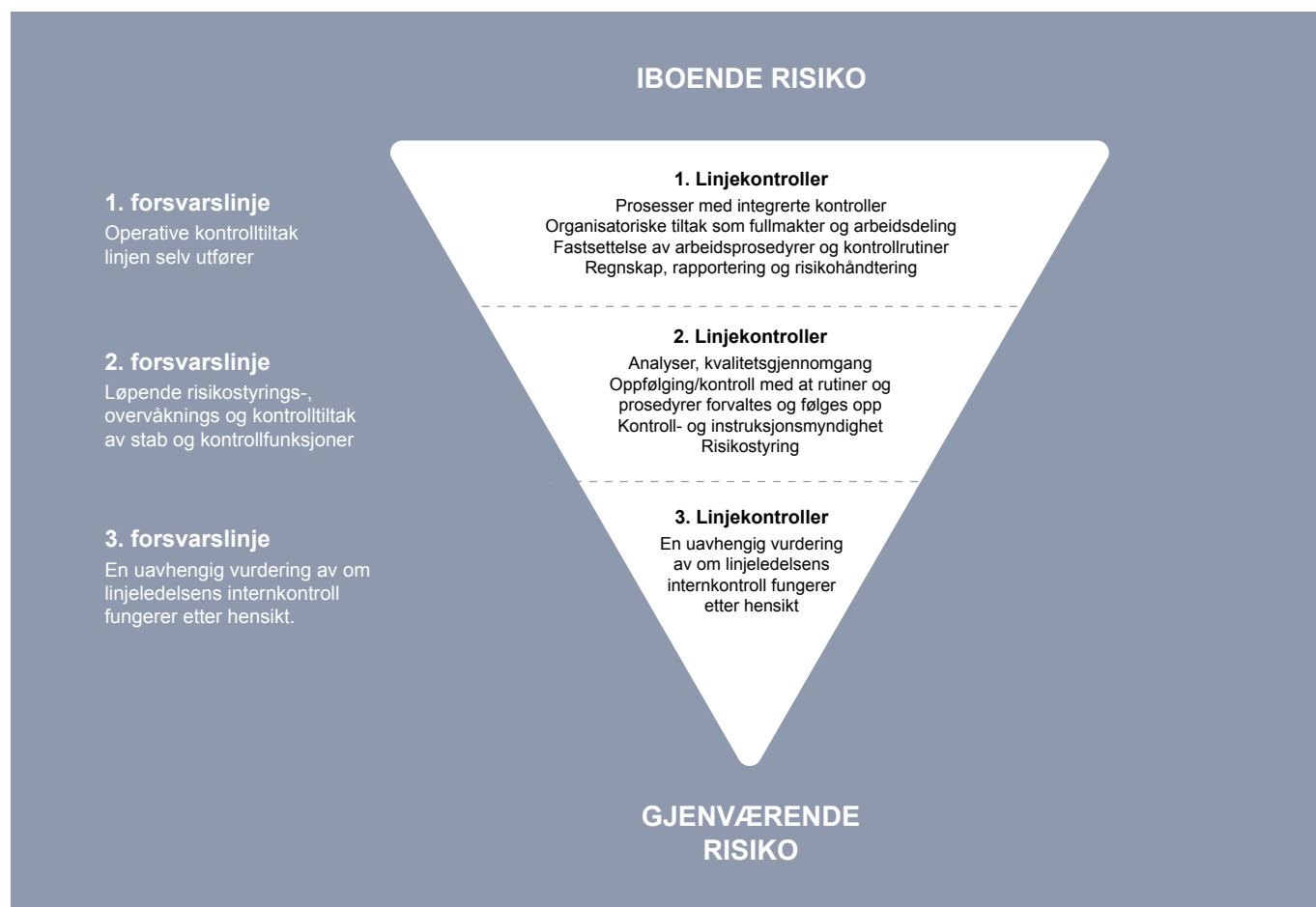
Utviklingen av internkontrollen i Oslo politidistrikt

Som følge av at utvalget skal vurdere eventuelle læringspunkter, er det innhentet informasjon om hvordan arbeidet med internkontroll har utviklet seg fra 2014 og fram til i dag.

Den generelle internkontrollen i Oslo politidistrikt er gradvis blitt styrket. Politidistriktet har opplyst at kontrollen kan inndeles i tre nivåer eller «linjer», som har ulikt ansvar for internkontroll.

- Nivå én eller førstelinje, er der kontrollaktivitetene primært utføres, og rutiner og prosedyrer brukes.
- Andrelinjes kontrollnivå forvalter et fagansvar eller en fagmyndighet, herunder fagforvaltningsroller med ulik grad av kontrollansvar. Det er her rutiner og prosedyrer forvaltes og følges opp. Kontroll- og instruksjonsmyndighet følger normalt av fagansvaret.
- Som et ekstra «sikkerhetsnett» (tredje linje) har Oslo politidistrikt opprettet en internrevisjon. Internrevisjonens fremste oppgave er å evaluere virksomheten på en systematisk måte. Dette for å kunne gi en uavhengig og objektiv bekreftelse på om prosesser for internkontroll, risiko og styring er tilstrekkelig effektive og hensiktsmessige for å sikre måloppnåelse og hindre feil, mangler og systemsvikt.²⁴

Figur 1. Modell med de tre forsvarslinjer²⁵



Når det gjelder internkontroll av informantbehandlingen har Oslo politidistrikt vist til ny nasjonal instruks med rollebeskrivelser for informantbehandler, informantveileder og hovedveileder. I tillegg til kontrollelementene som ligger i denne nivåinndelingen vises det til at faget kontrolleres gjennom ledere. I de tilfeller hvor det er snakk om etterforskning vil også de relevante enhetene ha en kontrollerende funksjon.

Stab for internrevisjon

Oslo politidistrikt opprettet en egen stab for internrevisjon i forlengelsen av den lokale tilpasningen av Politireformen i 2017. Stab for internrevisjon er en del av politimesterens system for styring og kontroll. Internrevisjonen er et ekstra sikkerhetsnett, og utgjør tredje forsvarslinje i politiets modell for internkontroll.²⁶

Internrevisjonens fremste oppgave er å evaluere virksomheten på en systematisk måte. Dette gjøres for å kunne gi en uavhengig og objektiv bekreftelse på om prosesser for internkontroll, risiko og styring er tilstrekkelig effektive og hensiktsmessige for å sikre måloppnåelse og hindre feil, mangler og systemsvikt.²⁷ Etter at ny politimester tiltrådte 12. august 2019, har det blitt fastsatt ny instruks for internrevisjon i Oslo politidistrikt. Den nye instruksen er tydeligere på hvilket ansvar og myndighet internrevisjonen har, med de begrensninger som ligger i det faglige rammeverket for internrevisjon.²⁸

Internrevisjonens årsrapport for 2020 har et eget kapittel om styring, kontroll og ledelse hvor blant annet følgende fremgår:

«Det er i samtlige tilsyn og revisjoner i 2020 rapportert om manglende etablering av andrelinjes internkontroll. Det gjennomføres sporadiske, ofte egeninitierte, kontrollaktiviteter i førstelinje, men internrevisjonens gjennomgang viser at dette er ikke styrt, initiert eller vurdert av en etablert annenlinje på strategisk nivå. Internrevisjonen observerer også at andrelinjes kontroll på de fleste områder er delt i to; kontrollansvaret som følger av fagansvaret og fagansvaret for internkontroll som ligger til SVS.»²⁹

Utvalget har fått opplyst at Oslo politidistrikt ikke har utarbeidet en helhetlig plan eller instruks for internkontroll. I dag gjennomføres det kontrollaktiviteter på de fleste fag- og virksomhetsområder. Kontrollaktivitetene er imidlertid ikke undergitt noen fast systematikk og kan i et helhetlig perspektiv beskrives som fragmentert. Oslo politidistrikt har videre opplyst at det arbeides med å utarbeide en virksomhetsstyringsinstruks. Arbeidet med internkontroll vil starte opp i forlengelsen av arbeidet med instruksen, som er planlagt ferdig til sommeren.

Politidirektoratets overordnede ansvar for internkontroll – Resultatavtale for Oslo politidistrikt for 2021

Det følger av hovedinstruksen for politidirektøren at etaten skal ha systemer og rutiner for god styring, kontroll og oppfølging, og at risikostyring er en integrert del av styringssystemet. Politi- og lensmannsetatens arbeid med internkontroll har til formål å sikre en målrettet og effektiv drift, pålitelig intern og ekstern rapportering og etterlevelse av lover og regler. God internkontroll skal dermed bidra til å styrke tjenesteleveranser og til at samfunnsoppdraget oppfylles på en god måte.³⁰

I Resultatavtalen for Oslo politidistrikt for 2021 stiller Politidirektoratet blant annet følgende krav om risikovurderinger og internkontroll: Det stilles krav om at Oslo politidistrikt skal bruke risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen. Risikostyring skal bidra til bedre måloppnåelse innenfor budsjettammene. Risikovurderingen skal i 2021 gjøres med utgangspunkt i den daglige driften av enheten, herunder risiko for misligheter og korrupsjon.³¹

Det stilles videre krav om at Oslo politidistrikt i 2021 skal utarbeide en årsplan for internkontroll som er basert på politidistriktets overordnede risikovurdering og som inneholder planlagte aktiviteter knyttet til fokusområdene som er nærmere angitt.

Oslo politidistrikt er også pålagt å rapportere på oppfølging av revisjonene i Politidirektoratet, blant annet den som gjelder kilde- og informantbehandling.³²

7 Politikorrupsjon

7.1 Korrupsjon er en forbrytelse av sterkt samfunnsskadelig karakter

I Rt-2011-477 formidlet Høyesterett følgende syn på korrupsjon:

«Korrupsjon er en forbrytelse av sterkt samfunnsskadelig karakter (...) De avhengighetsforhold som oppstår i forbindelse med korrupsjon, kan gi grunnlag for utpressing og annen kriminalitet som kan gi skadevirkninger langt utover de som direkte ville følge av bestikkelsen. Karakteristisk for korrupsjon er at den foregår svært fordekt, med utvisning av stor oppfinnsomhet når det gjelder å skjule hva som foregår». Oppdagelsesrisikoen vil generelt være liten (...) Når oppdagelsesrisikoen er liten, tilsier allmennpreventive hensyn at de tilfellene som avdekkes, straffes strengt.»³³

Korrupsjon er et svært alvorlig lovbrudd. Polititjenestepersoner står i en særstilling fordi politikorrupsjon angriper tilliten til rettsstaten, slik Høyesterett har fastslått i 2011:

«Ved vurderingen av alvoret må det (...) tas hensyn til hva slags offentlige myndighetspersoner det er tale om. Polititjenestemenn står (...) i en særstilling. De utøver inngripende myndighet på vegne av det offentlige, og det er nødvendig at de nyter alminnelig tillit i samfunnet. Korrupsjon forøvet av polititjenestemenn undergraver tilliten til rettsapparatet, og slike forbrytelser representerer en trussel mot viktige prinsipper som vårt samfunn bygger på, ikke minst prinsippet om likhet for loven. Dersom det fester seg et inntrykk av at man med tilstrekkelig ressurser eller kontakter kan kjøpe seg fri fra plikter som er pålagt i lov eller avgjørelser av offentlige myndigheter, vil det ramme tilliten til rettsstaten.»³⁴

Korrupsjon kan arte seg på mange måter, som har til felles at samfunnets politiske, sosiale eller økonomiske goder

blir krenket. Norge er forpliktet til effektivt å bekjempe og forebygge korrupsjon gjennom tilslutningen til FN-konvensjonen mot korrupsjon (UNCAC) og Europarådets konvensjon mot korrupsjon.³⁵

Det finnes svært lite forskning om politikorrupsjon i Norge. For å presentere forskningsbaserte læringspunkter, må utvalget derfor i hovedsak bygge på internasjonal forskning om politikorrupsjon. For å finne læringspunkter mener utvalget det er helt nødvendig å redegjøre grundig for hva den internasjonale forskningen formidler om politikorrupsjonens ytringsformer, årsaker og hvilke forebyggende tiltak som kan være aktuelle.

Som Transparency International Norge fremholder på sine nettsider, er korrupsjon et mangetydig begrep.³⁶ Også Spesialenheten for politisaker legger dette til grunn:

«Korrupsjon er ikke bare bestikkelser, det er også en form for maktmisbruk. Det er ofte en flytende, uklar grense mellom hva som er ulovlig misbruk av stilling og hva som er omstridt, men ikke ulovlig, bruk eller misbruk av maktposisjon. For eksempel krever ikke alltid den korruperte umiddelbar, økonomisk belønning for å gjøre noen en tjeneste, men bygger opp avhengighet og takknemlighetsgjeld hos noen som han kan hente inn senere.»³⁷

I tråd med at korrupsjonsbegrepet kan ha mange betydninger, går det et skille mellom korrupsjonsbegrepet som benyttes i strafferetten og et videre korrupsjonsbegrep som benyttes i den samfunnsvitenskapelige politiforskningen.

I straffeloven betegner uttrykket korrupsjon et straffbart forhold som går ut på at noen i forbindelse med utøvelse av en stilling mv. enten gir eller mottar en fordel som er utilbørlig, eller tilbyr, aksepterer eller krever en slik fordel. I politiforskningen er det imidlertid vanlig å bruke begrepet politikorrupsjon slik at det legges vekt på det utilbørlige ved situasjonen, uten at det nødvendigvis behøver å foreligge utveksling av noe som i rettslig forstand utgjør en

«fordel». I en slik utvidet forståelse vil politikorrupsjon omfatte mange ulike typer handlinger som har det til felles at politiets myndighetsutøvelse korrumpes. Én form for korrumpasjon kan være at myndigheten utøves i strid med instruks for polititjenesten. For å kunne forebygge politikorrupsjon, er det av stor betydning at man er oppmerksom på at korrupsjon også kan bestå i kritikkverdige handlinger i tjenesten, som ikke nødvendigvis er straffbare.

Videre i dette kapitlet behandles det strafferettslige korrupsjonsbegrepet. Deretter beskrives det utvidete korrupsjonsbegrepet og andre sentrale temaer fra internasjonal forskning om politikorrupsjon. Kapitlet vil til slutt vende oppmerksomheten mot politikorrupsjon og korrupsjonsrisiko i Norge.

7.2 Om korrupsjon som straffbart forhold

7.2.1 Generelt

Eirik Jensen ble domfelt for blant annet grov korrupsjon etter straffeloven § 388, jf. § 387. Normene om hvilke handlinger som utgjør korrupsjon finnes i § 387. Bestemmelsen har en øvre strafferamme på fengsel inntil tre år. Etter § 388 forhøyes maksimumsstraffen til fengsel inntil ti år dersom korrupsjonen er grov. Paragraf 388 nevner dessuten en del momenter det særlig skal legges vekt på når det avgjøres om korrupsjonshandlingen er å anse som grov.

Normene i § 387 beskriver den straffbare korrupsjonshandlingen i to alternativer, som det er vanlig å omtale som henholdsvis aktiv og passiv korrupsjon. For aktiv korrupsjon straffes den som gir eller tilbyr den ytelsen eller tjenesten mv. som korrupsjonen knytter seg til, mens den som krever eller mottar ytelsen eller tjenesten mv. straffes for passiv korrupsjon.

7.2.2 Straffebud om korrupsjon i tidligere lovgivning

Bestemmelsene i straffeloven §§ 387 og 388 viderefører tilnærmet uendret de tidligere korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 276 a og 276 b. Disse bestemmelsene

ble tilføyd ved lov 4. juli 2003 nr. 79, for at Norge skulle oppfylle sine folkerettslige forpliktelser etter Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon av 27. januar 1999, med tilleggsprotokoll av 22. januar 2003. Forut for dette var visse korrupsjonshandlinger undergitt spredt regulering i flere straffebud i straffeloven 1902, men vedtakelsen av §§ 276 a og 276 b i 2003 markerte en vesentlig utvidelse av kriminaliseringens omfang. Dette må sees ikke bare som et resultat av behovet for å oppfylle korrupsjonskonvensjonens krav, men også som en erkjennelse av korrupsjonens samfunnsskadelige virkning.³⁸ Også for så vidt gjaldt strafferammer innebar de straffebudene som ble innført i 2003 i de fleste tilfeller en skjerping. 1902-loven § 276 a satte den generelle maksimumsstraffen for korrupsjon til fengsel i tre år, samtidig som § 276 b høynet den til fengsel i ti år dersom korrupsjonen var grov.

7.2.3 Straffeloven §§ 387 og 388

Paragraf 387 første ledd regulerer passiv korrupsjon i første ledd bokstav a, og aktiv korrupsjon i første ledd bokstav b. De to normene har et felles element i kravet om at det må være snakk om «en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag». Med korrupsjon i anledning «stilling» siktes det til korrupsjon som begås ved utøvelsen av ordinære tjeneste- og arbeidsforhold. «Verv» omfatter politiske verv, styreverv i selskaper og stiftelser mv., og andre tillitsverv, for eksempel i foreninger og organisasjoner.³⁹ «Oppdrag» foreligger for eksempel når en advokat, konsulent eller lignende utfører et enkeltstående oppdrag for en bedrift, organisasjon eller offentlig etat.⁴⁰

Fordelen må gis, tilbys, kreves, mottas eller aksepteres «i anledning av» utøvelsen av stillingen, vervet eller oppdraget. Det må altså være en sammenheng mellom fordelen på den ene siden og stillingen, vervet eller oppdraget på den andre. Normalt vil fordelen være en motytelse for noe den passive parten skal gjøre eller unnlate i utøvelsen av sin stilling, eller for noe som allerede er gjort eller unnlat.⁴¹ Det kreves likevel ikke at bestikkelsen kan knyttes til en bestemt handling eller unnlatelse.⁴² Det vil for eksempel være tilstrekkelig at en arbeidstaker som mottar en gave fra en forretningsforbindelse, setter seg i et avhengighetsforhold til forretningsforbindelsen.

Det som gis, tilbys, kreves, mottas eller aksepteres, må som nevnt utgjøre en «fordel». Normalt vil dette være noe som har økonomisk verdi, typisk penger eller gjenstander med selvstendig økonomisk verdi.⁴³ Avgjørende er imidlertid ikke at det foreligger en økonomisk verdi, men at ytelsen består i noe den passive parten opplever å ha nytte av. I forarbeidene nevnes som eksempler blant annet at vedkommende blir tatt opp som medlem i en lukket forening, at hans eller hennes barn kommer inn på en privatskole, og at personen mottar seksuelle tjenester.⁴⁴

Kravet om at fordelene må være «utilbørlig» er en rettslig standard, noe som innebærer at innholdet i vilkåret avhenger av verdinormer basert på det rådende moralsyn i samfunnet til enhver tid. Den nærmere fastlegging av verdinormenes innhold må foretas av domstolene i konkrete saker. Det tas da utgangspunkt i de grunnleggende verdiene som ligger bak straffebudet om korrupsjon.⁴⁵

Ved *grov korrupsjon* er straffen som nevnt fengsel inntil ti år, jf. § 388 første punktum. I § 388 annet punktum bokstavene a–d nevnes en del omstendigheter det særlig skal legges vekt på i totalvurderingen av om overtredelsen av § 387 skal regnes som grov.

Eirik Jensen ble domfelt for grov korrupsjon, jf. foran i kapittel 4, og i den saken var det bokstav a og b som var relevante. I det følgende omtales bare disse to alternativene. Etter bokstav a skal det særlig legges vekt på om handlingen er «forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann eller noen annen ved brudd på den særlige tillit som følger med hans stilling, verv eller oppdrag», mens det etter bokstav b særlig skal legges vekt på om handlingen «har eller kunne ha hatt til følge betydelig økonomisk fordel». Grensen for hva som regnes som «betydelig», trekkes i henhold til rettspraksis ved omkring kr 100 000.⁴⁶ Lagmannsretten konstaterte at både bokstav a og bokstav b tilsa at korrupsjonen skulle regnes som grov.⁴⁷ Beløpet knyttet til korrupsjonen ble etter rettens bevisvurdering fastsatt til kr 1 418 000, og retten uttalte at det dermed var snakk om «eit høgt beløp».⁴⁸ Hva som i en slik sammenheng er «høyt» kan vel diskuteres, men beløpet var i alle fall langt over grensen for at forholdet skulle bli vurdert som grovt etter bokstav b. Viktigere for rettens vurdering var imidlertid at Jensen mottok fordelene

«i eienskap av å ha leiande stilling i politiet». Dette tilsa alene at korrupsjonen var grov, da det var snakk om «ei handling som er eigna til i vesentleg grad å svekkja den generelle tilliten til politiet i samfunnet».⁴⁹ Retten trakk frem dette momentet også i forbindelse med straffutmålingen, og siterte uttalelsen fra Høyesterett i Rt-2011-477, avsnitt 27 som er gjengitt i pkt. 7.1 ovenfor, om at polititjenestemenn står i en særstilling.⁵⁰

7.3 Internasjonal forskning om politikorrupsjon

Den internasjonale forskningen om politikorrupsjon har etter hvert blitt omfattende. Det er særlig fra USA, Australia, Nederland og Storbritannia at forskere har hentet empiriske data. Ulike granskningskommisjoner har dessuten bidratt med viktig informasjon, og mye av forskningslitteraturen bruker granskningskommisjonene som empiri.

Granskningskommisjonene har gjerne hatt som mandat å beskrive korrupsjonens omfang, ytringsformer og årsaker, hva politiet selv gjør for å forebygge korrupsjon og hvilke tiltak som må tas i bruk for å bekjempe og forebygge problemet. Forskningslitteraturen framhever særlig Knapp Commission⁵¹ og Mollen Commission,⁵² som begge tok for seg korrupsjon i New York City Police Department. To granskningskommisjoner fra Australia ble betydningsfulle ikke bare i sin samtid, men også for ettertiden – Fitzgerald Commission⁵³ og Wood Commission.⁵⁴ Knapp-kommisjonen i 1972 ble for øvrig et vendepunkt når det gjaldt bevisstgjøring om politikorrupsjon og andre eksempler på politikriminalitet og tjenesteforsømmelse. Da begynte man for alvor å se nærmere på kultur- og systemforklaringer.⁵⁵

7.4 Et utvidet korrupsjonsbegrep – en typologi om korrumpert av politimyndighet

Den samfunnsvitenskapelige politiforskningen illustrerer fenomenet politikorrupsjon ved hjelp av en typologi som formidler at det i teorien ikke finnes entydige grenser mellom hva som er straffbare og uetiske politihandlinger.

Figur 2. En typologi over korruperte/uetiske politihandlinger⁵⁶

| Eksempel på korrupert/uetisk virksomhet | Forklaring |
|---|---|
| 1. Korrumpere av autoritet | Når en polititjenesteperson mottar en eller annen form for materiell belønning fordi vedkommende er politi, men uten nødvendigvis å bryte loven. Eksempler er gratis drinker, mat, tjenester, misbruk av ressurser man er betrodd å forvalte i forbindelse med jobben (som f.eks. kredittkort). |
| 2. Returprovisjoner («kickbacks») | Å motta varer, tjenester eller penger for å anbefale bestemte forretningsforetak. |
| 3. Opportunistisk tyveri | Å stjele fra arrestanter, forulykkede i trafikken, ofre for kriminalitet og døde personer. |
| 4. Bestiktelser/utpressing («klassisk korrupsjon») | Godta bestiktelser for å overse lovbrudd, f.eks. ved å unnlate å pågripe en person, la være å anmelde en person eller ikke beslaglegge gjenstander som skulle vært beslaglagt. |
| 5. Beskyttelse av ulovlig aktivitet | Når politiet beskytter personer som begår lovbrudd (f.eks. lovbrudd knyttet til narkotika, prostitusjon, pornografi). |
| 6. Manipulere rettshåndhevelsen («prosesskorrupsjon») | Undergrave politiets etterforskning f.eks. ved å «miste» bevis. |
| 7. Direkte kriminalitet | En polititjenesteperson begår kriminalitet mot person eller eiendom for personlig vinnings skyld, og det ikke er tvil om at handlingen både er straffbar og et brudd mot organisasjonens normer. |
| 8. Interne bestiktelser («internal payoffs») | Privilegier som ferie, turnus, stasjonering og forfremmelser blir kjøpt, byttet eller solgt. |
| 9. Planting eller fjerning av bevis («flaking or padding») | Å plante bevis. Dette er særlig knyttet til narkotikakriminalitet. |
| 10. Brudd på taushetsplikt | Handlinger som å tipse kriminelle om planlagte politiaktiviteter og brudd på taushetsplikt f.eks. i kontakt med media. |
| 11. Upassende ekstraarbeid/næringsinteresser – også etter pensjonering | Arbeid og aktiviteter som er eller anses for å være uforenlig med politirollen. Å ta slikt arbeid etter at man har blitt pensjonert reiser tilsvarende etiske spørsmål. |
| 12. Andre former for uforstand i tjenesten | Politivold, diskriminerende praksis, å drikke på jobb. |
| 13. Ulovlig eller uprofesjonell atferd på fritiden | Lovbrudd eller upassende atferd, som promillekjøring, overgrep, vold. |

Opprinnelig ble politikorrupsjon forstått som å bestikke ansatte i politiet med penger⁵⁷, slik en tidlig studie av Roebuck og Barker illustrerer.⁵⁸ Tre kjennetegn som kunne identifisere politikorrupsjon ble trukket fram:

1) Atferden må være forbudt i lov, regler, rutiner eller krav til etisk standard, 2) atferden må omfatte misbruk av den politiansattes politimyndighet og 3) belønningen for å gjennomføre den måtte være penger eller ha pengers verdi. Goldstein⁵⁹ åpnet for at korrupsjon ikke nødvendigvis bare handler om personlig vinning, men også omfatter handlinger til fordel for andre: «(A)cts involving the misuse of authority by a police officer for personal gain for himself or others». Kleinig⁶⁰ introduserte en definisjon av politikorrupsjon som enda tydeligere trekker inn at det ikke bare handler om personlig vinning, men også om organisatoriske gevinster, og at korrupsjon kan dreie seg både om å handle og å *ikke* handle:

«Police officers act corruptly when, in exercising or failing to exercise their authority, they act with the primary intention of furthering private or departmental/divisional advantage».

Denne måten å definere politikorrupsjon på, som trekker fram organisatoriske gevinster, har sammenheng med fenomenet «noble cause corruption», eller på norsk, at «hensikten helliger midlene».

Punch⁶¹ mener at politikorrupsjonens kjerne handler om *all misbruk av politimakt, autoritet og tillit i bred forstand*. Det er imidlertid ikke enighet blant forskere om at det er begrepet «politikorrupsjon» som skal være samlebetegnelsen på alt som går galt og er galt i politiet. I en oversiktsartikkel om «det konfliktfylte politiarbeidet» heter det at

«(I)ntet risikerer å undergrave politiets legitimitet mer enn svikt, feil, overtramp, politivold, maktmisbruk, politikriminalitet, politikorrupsjon, politiavvik, uforstand i tjenesten, ulovlige politihandlinger, kritikkverdige tjenesteutøvelse, justisfeil, farlig politiarbeid og illojale politihandlinger».⁶²

Alle disse ulike betegnelse brukes i forskningslitteratur, og i dagligtale, om aktiviteter og hendelser innenfor det store bildet som kalles «politiets mørke sider».⁶³ Töllborg⁶⁴

foretrekker for eksempel begrepet «illojal maktutøvelse», som betegner alt fra unnasluntring og slapphet i tjenesten til korrupsjon, brudd på taushetsplikt, ulovlig bruk av fysisk makt osv.

Uansett hva problemet kalles står man overfor tolkningsmuligheter og gråsoner. Noe er straffbart, noe er kritikkverdige, noe er «bare» dårlig politiarbeid. Grenseoppgangen mellom korrupsjon, tjenesteforsømmelse og dårlig dømmekraft kan være vanskelig i praksis.⁶⁵ Hva som er straffbart kan bare avgjøres konkret på grunnlag av aktuelle straffebestemmelser. Men at man står overfor gråsoner og dermed tolkningsmuligheter innebærer at både politi og samfunn bør ha oversikt over dette brede spekteret av politihandlinger som kan være korruperte og/eller uetiske. Denne erkjennelsen er grunnleggende for å kunne forebygge og håndtere ulike former for korrumperting av politimyndighet:

«The problem is that corruption is fundamentally an ethical issue. The simple but uncomfortable fact is that complex ethical problems are an inherent part of policing. The consequence is that complete clarity around conduct is impossible. However, recognizing this, and being prepared to discuss openly the problems and the complexities necessarily involved in policing, is an important part of the process of developing coherent administrative policy responses to such issues».⁶⁶

I sin kjerne handler altså korrupsjon i vid forstand om politietikk og integritet. Integritet er å være ærlig, moralsk oppreist og å motstå fristelser. Integritet handler om verdier om hva som er rett og galt, og verdiene er bestemmende for atferd.⁶⁷ Hvis man bare legger straffelovens strenge definisjon til grunn, dvs. «klassisk korrupsjon», er det risiko for at man overser grensehandlinger og uetisk eller etisk problematisk atferd.

Betegnelsen «vinning» når det gjelder korrumperting av politimyndighet omfatter for øvrig ikke bare økonomisk vinning, men kan også handle om sosial, psykologisk og/eller emosjonell «vinning». Når personlig «vinning» gis denne utvidete forståelsen, vil politikorrupsjon også kunne omfatte voldtekt og andre seksuelle overgrep som politiansatte begår mot personer som er involvert i politiets myndighetsutøvelse, som fornærmede, vitner og

arrestanter.⁶⁸ Det som kalles rasialisert profilering blir også inkludert i politikorrupsjonsbegrepet av enkelte forskere fordi denne praksisen korrupperer politiets myndighetsutøvelse når stopp og sjekk av personer gjøres på grunnlag av denne personens hudfarge.⁶⁹

Hvordan man definerer korrupsjon er helt avgjørende for å anslå omfanget av politikorrupsjon i et samfunn. Bruker man en utvidet definisjon av hva politikorrupsjon er, blir korrupsjonsproblemet selvsagt mye større enn om man begrenser problemet til å omhandle straffbar politikorrupsjon. Knappkommissjonen, som gransket New York-politiet på 1970-tallet og beskrev korrupsjonsproblemet som omfattende, systemisk og at man hadde å gjøre med en «korrupsjonskultur», ble for eksempel kritisert for å ikke klargjøre hva kommisjonen la i sekkebegrepet korrupsjon. Rapporten beskrev en rekke forskjellige handlinger, fra å selge narkotika, beskytte kriminell virksomhet ved å se en annen vei til å ta imot gratis lunsj. Siden korrupsjon i kommisjonens beskrivelse omfattet mye som var galt og tvilsomt i politiet, var det vanskelig å anslå den straffbare korrupsjonens omfang.⁷⁰

Eksemplene i typologien over korrupte/uetiske politihandlinger kan anses for å være handlinger der motivet i hovedsak er personlig vinning heller enn at politiet tjener på det i form av kriminalitetsbekjempende og kriminalitetsforebyggende resultater. Særlig eksemplene «beskyttelse av ulovlig aktivitet», «prosesskorrupsjon» og «plantning eller fjerning av bevis» kan imidlertid dreie seg om aktiviteter som er til fordel for politiet. En eksplisitt visitt til fenomenet «noble cause corruption» er derfor relevant for å tegne et enda mer fullstendig bilde av korrupte/uetiske politihandlinger.

7.5 «Noble cause corruption» – hensikten helliger midlene

Politiarbeid innebærer mange etiske dilemmaer i avveiningen mellom mål og midler. Klockars beskriver fenomenet som et «Dirty Harry problem».⁷¹ Klockars er inspirert av filmen *Dirty Harry* fra 1971 med Clint Eastwood. Med Harry Callahan – «Dirty Harry» – i hovedrollen, dramatiserer filmen en rekke situasjoner som illustrerer den etiske balansegangen mellom å bruke «skitne midler» for å oppnå anerkjente og verdifulle mål.

Dirty Harry-fenomenet – eller «noble cause corruption» som det gjerne kalles i forskningslitteraturen – innebærer at den moralske forpliktelsen politifolk opplever til å gjøre verden til et tryggere og bedre sted, fører til at de tøyer og bryter noen regler i håndteringen av personer som de antar er kriminelle eller bråkmakere:

«Put simply, it is getting bad guys off the street (...) the noble cause is not simply a theory of police work. It is practical and immediate. It's about an officer's conduct in day-to-day police work. The noble cause is the tie to the fundamentally moral nature of police work».⁷²

Den såkalt edle korrupsjonen kan ta mange former. En politibetjent kan for eksempel bli fristet til å drive «gatejustis» overfor en mistenkt som ikke er samarbeidsvillig, eller ta i bruk «den magiske pennen», dvs. at politiet skriver rapporter som inkriminerer en mistenkt. Politifolk som mener at hensikten helliger midlene blir ikke sett på som «råtne epler», men som «sunne epler» som er dedikerte og energiske, jobber effektivt og får resultater. Disse blir ofte ansett for å være «de beste» politifolkene.⁷³ Å finne en rettssikker balanse mellom mål og midler er ett av de vanligste etiske dilemmaene for politifolk. Dette handler ikke først og fremst om personlige gevinster, for det er gjerne politiet som profiterer på at hensikten helliger midlene når det fører til at prioriterte mål oppfylles, i form av for eksempel narkotikabeslag, pågripelser og domfellelser. Korrupsjon med «edle hensikter» kan også handle om å overse, plante eller tukle med bevis for å få noen dømt. Også slike handlinger kan forsvares med at rettferdigheten skjer fyllest selv om politiet ikke opererer etter lovboka.⁷⁴

Fenomenet at hensikten helliger midlene er ikke ukjent i norsk sammenheng, selv om det forskning beskriver ikke handler om straffbare tøyninger, som planting av eller tukling med bevis. Det er blant annet beskrevet hvordan ordenspolitiet tar rettslige snarveier og tøyer regler for å få resultater og statuere eksempler. For eksempel skal en innbringelse etter firetimersregelen i politiloven § 8 ikke vare lenger enn nødvendig, men man kan tenke seg at regelen tøyes til det maksimale for å gi den innbrakte en lærepenge, selv om en så langvarig innbringelse ikke er nødvendig. Når hensikten helliger midlene for å oppnå «rettferdighet på gata», handler det uansett om politietiske kompromisser selv om det ikke er straffbart. Rasch-Olsen

drøfter at politiet i kontakten med informanter i en viss grad godtar uønskede konsekvenser for å oppnå resultater. Utfordringene er størst i saker der politiet har mulighet til å oppnå gode resultater samtidig som de uønskede konsekvensene kan være mange. I slike «etiske gråsoner» er det avgjørende at politiet nøye vurderer hva som kan godtas for å få resultater.⁷⁵ Man skal bevege seg på «en tynn blå linje»⁷⁶ for ikke å tråkke over på den røde, for det skal straffe seg. Politifolk er verdibaserte beslutningstakere. Politifolk kan feilbedømme balansen mellom mål og midler, miste proporsjonene av syne og derfor bryte regler. Den eneste måten å forebygge at politifolk bruker «skitne» midler for raskt og/eller for brutalt, er å reagere ikke bare mot dem som trækker over grensene, men også reagere mot politimyndigheten de tilhører, hevder Klockars.⁷⁷

Noen mål kan imidlertid oppleves som så viktige at ethvert middel for å nå målene blir akseptabelt, skriver Caldero et al., som understreker at et mål i seg selv ikke kan være en rettfærdiggjørende begrunnelse. Noen midler er pr. definisjon uakseptable.

«If police officers are so moved by the noble cause that they are willing to do anything to achieve so-called good ends, they have corrupted their craft (...). They have become part of the problem, not the solution».⁷⁸

Kan korrupsjon, selv om hensikten er god, i det hele tatt kalles edel? Hva er etikken i «noble cause corruption»? Dean et al.⁷⁹ påpeker at det ikke finnes noe nobelt i denne type politikorrupsjon. Hvis politiet for eksempel overser eller tukler med bevis, kan det i praksis handle om å bistå en kriminell gruppe fordi politiet bidrar til at konkurrenter til dem man beskytter, blir dømt. I slike tilfeller kan «hjelpende» polititjenestepersoner bli belønnet økonomisk som takk for hjelpen.

Det er for øvrig usikkert hvilken direkte årsakssammenheng det eventuelt måtte være mellom korrupsjon av såkalt edle hensikter og korrupsjon for egen vinning. En australsk granskingskommisjon oppsummerte at det var en slik sammenheng:

«... noble cause corruption is the nursery of entrenched systematic corruption. If a police force wants to rid itself of corruption it must attack noble cause corruption».⁸⁰

Når politiet ønsker å fremstå med etterrettelig integritet, blir det maktpåliggende å forebygge også uetisk virksomhet selv om man ikke entydig kan fastslå at det er en årsakssammenheng mellom korrupsjon for egen vinning og korrupsjon som tjener politiet. Forskningens budskap er at «noble cause corruption», selv om det ikke er straffbare midler som brukes, uansett innebærer korrumperting av politiets legitimitet, og kan føre til at publikum mister respekt for loven.⁸¹ Legitimitet er troen på at noe gjøres riktig.⁸² Hvis politi og/eller publikum ser det slik at politiet gjør noe galt, går det på legitimiteten og dermed tilliten løs.

7.6 Forhold som har betydning for korrupsjonsrisiko i politiet

I forskningen om politikorrupsjon er det vanlig å legge til grunn at korrupsjonsrisiko er knyttet både til det som kalles «konstante forhold» og det som kalles «variable forhold».⁸³ «Konstante forhold» handler om den innebygde risikoen som pr. definisjon er knyttet til politiarbeid, mens det som kalles «variable forhold» påvirker korrupsjonens omfang og ytringsformer i en gitt politiorganisasjon på et gitt tidspunkt og sted.

Figur 3. Korrupsjonsrisiko - konstante og variable forhold som har betydning

| Konstante forhold (innebygd risiko) | Beskrivelse |
|---|---|
| Stort skjønnsrom | Utøvelse av skjønn kan skje på både legitimt og illegitimt grunnlag. |
| Ledere har lite innsyn i arbeidet | Hva en politibetjent gjør er ofte lite synlig for ledere i linjen. |
| Publikum har lite innsyn i arbeidet | Mye av det politiet gjør foregår uten at publikum er vitne til det. |
| Intern lojalitet, taushetskode | «Politikultur» kjennetegnes av sterk intern solidaritet og hemmelighet. |
| Støtte fra ledere («managerial secrecy») | Ledere har ofte arbeidet seg opp fra «gata» og har mange av de samme holdningene som dem de skal lede. |
| Statusproblemer | Det hender at politiet har lavere lønn enn det som deres makt skulle tilsi. |
| Kontakt med lovbrøyttere / å være utsatt for fristelser | Politifolk kommer i kontakt med mange forskjellige mennesker som har interesse av at politiet ikke gjør det de har plikt til å gjøre. Slike personer kan ha tilgang til betydelige ressurser. |
| Variable forhold | Beskrivelse |
| Samfunnsforhold | Dette handler om graden av «anomi», den politiske «stemningen» og om det finnes kulturkonflikter. |
| Kjennetegn ved organisasjonen | Graden av byråkrati, lederes integritet, solidariteten innad i subkulturer, politifolks moralske karrierer og oppfatninger om legitime muligheter. |
| Lovgivningen muliggjør korrupsjon | Såkalt offerløs kriminalitet Utnytte forskrifter og forvaltningslovgivning, f.eks. knyttet til byggetillatelse, trafikk og bevillinger. |
| Korrupsjonskontroll | Hvem vokter vokterne? Hvordan prioriteres integritet og korrupsjonskontroll internt? Hvordan kontrolleres politiet av eksterne kontrollmekanismer? |
| Hvordan korrupsjon organiseres | To grunnleggende former: «arrangementer» og «hendelser». |
| «Moralsk kynisme» | Kontakt med kriminelle og det å bli utsatt for fristelser er en del av politiyrket, noe som kan påvirke politifolk til å bli kyniske. |

At man opererer med konstante faktorer innebærer at politikorrupsjon anses for å være et uunngåelig fenomen. Politikorrupsjon er med andre ord forutsigbart. At det finnes innebygd risiko i politiarbeid peker mot at problemet er institusjonelt betinget. De institusjonelle betingelsene kan særlig knyttes til type kriminalitet, hvilke metoder som brukes, politiarbeidets organisering og hvilken kultur som tilrettelegger for politikorrupsjon og andre «politiavvik».

7.6.1 Politikorrupsjon er særlig knyttet til narkotikakriminalitet

Ikke alt politiarbeid og alle former for lovbrudd innebærer like stor korrupsjonsrisiko. Bayley og Perito har tatt for seg 32 granskningskommisjoner siden 1900-tallet i 58 engelsktalende land.⁸⁴ Før 1970 var korrupsjonen knyttet til gambling, prostitusjon og narkotika, men deretter er det i all hovedsak politikorrupsjon i tilknytning til narkotika-kriminalitet som overtar. Også Knappkommisjonen⁸⁵ pekte på at risikoen er størst når det gjelder lovbrudd som kalles «offerløs kriminalitet». Dette refererer til atferd som lovgivningen forbyr, men hvor det ikke finnes en privat fornærmet som anmelder og kan bidra til sakens oppklaring. Dette kan for eksempel være lovgivning i tilknytning til narkotika, gambling og prostitusjon. Også Prentzler⁸⁶ fremhever at politiets narkotikabekjempende arbeid innebærer størst risiko, men trekker frem at også andre politioppgaver medfører korrupsjonsrisiko. Småskala-korrupsjon kan oppstå når politifolk eksponeres for bilisters forsøk på å betale seg ut av en trafikkforseelse. Korrupsjonsrisiko er også knyttet til politiets tildeling av ulike bevillinger og lisenser. Den aller mest lønnsomme korrupsjonen skjer imidlertid i tilknytning til narkotika. Det er hevdet at for å forstå korrupsjon som er knyttet til narkotika, må man trekke inn hvilken rolle det spiller at hensikten helliger midlene i den gode saks tjeneste i «krigen mot narkotika».

«Some officers become corrupt not because they have character flaws, but because they are carrying out organizational purposes efficiently and effectively».⁸⁷

7.6.2 Skjulte politimetoder

Oppdagelsen av lovbrudd som betegnes som offerløs kriminalitet er avhengig av at politiet mottar informasjon og driver spaning. Dette er metoder som tidligere ofte har blitt omtalt som «utradisjonelle politimetoder».⁸⁸ Korrupsjonsrisikoen er særlig knyttet til informantbehandling, som «byr på mange og uoversiktlige farer både for informant, rettsvesen, samfunnet og politiet», oppsummerer Larsson.⁸⁹ Han peker på at de beste informantene ofte også er mest kriminelt belastet. Fordi politiet samarbeider med aktive kriminelle, oppstår det også situasjoner der politiet blir utnyttet. En grunn til at oppdagelsesrisikoen er liten, kan være at korrupte politifolk med erfaring fra etterforskning og etterretningsvirksomhet vet mye om hva som skal til for ikke å bli oppdaget.⁹⁰

7.6.3 Spesialiserte politienheter

Bleakly⁹¹ tar utgangspunkt i at det er vanlig og nødvendig at den etterretningsbaserte og proaktive narkotikabekjempelsen gjøres av spesialiserte enheter i politiet. På den ene siden er det behov for slike spesialiserte enheter fordi de opparbeider seg unike kunnskaper innenfor sitt arbeidsområde og arbeider proaktivt. På den annen side er slike enheter spesielt sårbare for korrupsjon, noe som særlig skyldes kombinasjonen av at politiarbeidet er skjult, skjønnsrommet stort og innsynet lite. Det å pleie kontakt med informanter er den viktigste risikofaktoren for korrupsjon, særlig hvis relasjonen mellom informant og politi strekker seg over tid. Gjentyelser kan innebære at politiet overser lovbrudd som informanten begår. Korrupt aktivitet kan skjules ved henvisning til at kontakten med informanter er nødvendig av politifaglige grunner.

7.6.4 En tilretteleggende kultur

Et viktig tema er om det finnes arbeidskultur som særlig gir som for politikorrupsjon og andre «politiavvik». Dette er særlig relevant i spesialiserte politienheter. I en tett sammensveiset gruppe der politifolk arbeider sammen over lengre tid er «det blå brorskapet» spesielt sterkt.⁹² Forskning påpeker at det finnes en sammenheng mellom lojalitet til «brorskapet» og utbredelsen av korrupsjon. Lojaliteten kan føre til aktiv støtte til lovbrudd ved at kolleger lyver, snur ryggen til eller viser stilltiende toleranse

for fortsatt korrupsjon. «The bonds of brotherhood are central to the formation of deviant policing subcultures, more than any other cause», er konklusjonen.⁹³ At det kalles «brorskap» og ikke «søsterskap» er ikke tilfeldig. Corsianos tar utgangspunkt i at svært få kvinner i politiet er involvert i korrupsjon, og utforsker hvordan maskulinitetskulturen i politiet er korrupsjonsfremmende. Kjønn er den sikreste markøren for politikorrupsjon og tjenestefeil, hevder hun. At menn begår lovbrudd i mye større grad enn kvinner gjelder både i befolkningen generelt og når det gjelder anmeldelser og klager mot politiansatte.⁹⁴ Større mangfold når det gjelder rekruttering er derfor et aktuelt tiltak. Problemer knyttet til «det blå brorskapet»⁹⁵ har vært en begrunnelse for at spesialiserte enheter har blitt oppløst og/eller reorganisert, og også at rekrutteringen nettopp til slike enheter legger vekt på større mangfold.

En tilretteleggende arbeidskultur, der det gjøres etiske kompromisser, er imidlertid ikke begrenset til spesialiserte narkotikabekjempende enheter. The Fitzgerald Inquiry utpekte politikulturen som det grunnleggende problemet generelt sett, selv om risikoen var størst på grunn av mangel på innsyn i og kontroll med politiets kontakt med informanter. Kommisjonen avslørte ikke bare lovbrudd, men også ineffektivitet, forakt for rettssystemet og represalier mot varslere som hadde forsøkt å si fra. Manipulering av bevis forekom i stor skala. Uærlige politifolk kunne være sikre på at taushetskoden beskyttet dem, og en elite bestående av innflytelsesrike topledere i politiet manipulerte systemet til sin egen fordel. Granskningen førte til at både menige politifolk, politiledere og politiske ledere ble tiltalt og straffet for korrupsjon. Flere ministre ble også fengslet.⁹⁶

At politifolk beskytter hverandre og at det finnes en særegen politikultur kjennetegnet blant annet av innelukkethet, et skille mellom «oss» og «dem», der politifolk uansett er beskyttet av en «blue code of silence», har vært et tema helt siden starten av den moderne politiforskningen.⁹⁷ Politikulturen har blitt beskrevet med kjennetegn som kynisme, mannssjåvinisme, mistenksomhet, moralsk/politisk konservatisme, sosial isolasjon, intern solidaritet og lojalitet.⁹⁸ Alle de sentrale granskningskommisjonene har pekt på taushetskoden som en årsak til vedvarende politikorrupsjon.⁹⁹ Ærlige og uerfarne politifolk

ble påvirket til å godta korrupsjon som en del av jobben, og politiledere opplevde det nytteløst å gjøre noe med problemet. For korruperte politifolk er taushetskoden et hjelpemiddel til å manipulere og kontrollere kolleger. Forskningen trekker fram at varslere som forsøker å si ifra får sin profesjonalitet trukket i tvil, møter represalier og blir utstøtt fra kollegafelleskapet. Å varsle er nærmest et profesjonelt selvmord.¹⁰⁰ Represalier mot varslere kan bli svært harde, fra trakassering til drapstrusler.¹⁰¹

Wieslander¹⁰² har undersøkt yringsklimaet i svensk politi med utgangspunkt i det offisielle idealet som sier at det skal være høyt under taket i politiet. I den daglige småpraten mellom kolleger gjenfortelles imidlertid historier om hvordan de som har forsøkt å si ifra hadde møtt motstand og represalier. Ansatte sosialiseres til å holde en lav profil fordi de uformelle kulturelle normene er sterkere enn det offisielle idealet om at det er høyt under taket. Også Holgersson konkluderer med at det er en utbredt oppfatning blant politiansatte at man risikerer represalier hvis man varsler.¹⁰³ Ledere i politiet tror imidlertid i større grad at det er et positivt yringsklima i organisasjonen. Mange ansatte svarte at de ikke fryktet å si ifra til nærmeste leder og at de ville si ifra hvis det var grunn til det, men studien viste at de fleste likevel unngikk å fremme kritikk. En nyere spørreundersøkelse blant kyriotisk politi forteller at det er vanlig å møte korrupsjon og korruperte kolleger med apati og manglende handlekraft heller enn å varsle.¹⁰⁴

Politikultur har i politiforskningen vært fellesbetegnelsen på mye forskjellig; verdier, holdninger, vaner, symboler, rutiner og snakkemåter. Politikulturen har ofte vært brukt som forklaring på alt som er galt og går galt i politiet.¹⁰⁵ Det er imidlertid lenge siden empiriske studier kunne beskrive og påvise at det finnes mange ulike kulturer i politiet, og det er flere forskere som foretrekker bruke «yrkeskultur» heller enn «politikultur» som begrep.¹⁰⁶ Marks et al. er også kritiske til bruken av begrepet politikultur» fordi det inneholder normative forutsetninger som bidrar til å homogenisere og overforenkler det daglige politiarbeidets kompleksitet.¹⁰⁷ Deres empiriske eksempel i kritikken av et reduksjonistisk politikulturbegrep er politiets arbeid med narkotika og narkotikabrukere på gata. Politikulturen er mye mer dynamisk, og politifolk har ulike perspektiver på omverdenen, på arbeidet og på menneskene de møter. De mener derfor man må spørre

seg om begrepet politikultur overhodet er et nyttig begrep for å beskrive og forstå det mangfold av politipraksiser og holdninger som finnes. Politikultur har gjerne blitt forstått som noe som kommer «innenfra» og som et resultat av politiarbeidets iboende karakter; som en nødvendig kulturell beskyttelse for å håndtere stress og farer. Marks et al. mener derimot at politiets arbeid også må belyses ut fra de forventninger og krav politiet møter, som at den politisk bestemte «krigen mot narkotika» bidrar til å skape en ramme for yrkesutøvelsen.

Selv om det ikke finnes én politikultur, men flere, lever likevel forestillingen om et monolittisk politi videre, noe som blant annet innebærer et syn på at taushetskoden er så sterk at politifolk ikke «forrhæder» sine kolleger. At det er vanlig at politifolk beskytter hverandre¹⁰⁸ er imidlertid en oppsummering med modifikasjoner. Politifolks tilbøyelighet til å beskytte en kollega som er i trøbbel er knyttet til handlingens grovhet. Det er mer sannsynlig at man rapporterer en kollega hvis handlingen er grov, som å stjele, bestikke, kjøre i beruset tilstand enn om handlingen anses som mindre alvorlig, som å bruke for mye fysisk makt, ta imot et gratis måltid eller når det fortolkes som at hensikten helliger midlene.¹⁰⁹ Det finnes ikke én politikultur og det finnes heller ikke én taushetskode.¹¹⁰ I en norsk studie om politiansattes håndtering av rapporteringsplikten viste det seg at det å gå tjenestevei og rapportere ikke er en selvfølge, for *hvem* og *hva* man har med å gjøre har betydning.¹¹¹ I praksis handler det om at man først tar opp uheldige forhold med den det gjelder, uten å rapportere til overordnet leder. Man er mer tilbøyelig til å rapportere videre hvis det handler om saker man ikke ønsker å være alene om å vite, mens det som bedømmes som «mindre saker» stiller i en annen klasse. Rapporteringsplikten som et redskap for styring og ledelse har svakheter fordi den internt ikke framstår med en «institusjonalisert identitet». Det mangler et felles utgangspunkt for hvordan man skal håndtere kjennskap til uheldig politipraksis.¹¹²

Man kan få inntrykk av at taushetskoden bare handler om løgn, fortielse og aktiv motarbeiding. At man ikke «sier ifra» kan imidlertid ha andre årsaker. I et arbeidsmiljø som preges av tillit og toleranse og hvor man kjenner hverandre godt, kan det være vanskelig både for ledere og kolleger å tro at «en god kollega» kan ha gjort noe galt. Man tolker

handlingene og personer i beste mening.¹¹³ Da handler det ikke om kameraderi og en taushetskode som tilrettelegger for politikorrupsjon og andre «politiavvik», men heller om en forståelsesfull raushetskode. Man tror godt om sine kolleger og medarbeidere.

7.7 Årsaker til politikorrupsjon

7.7.1 Glidende overganger

«Født sånn» eller «blitt sånn»? Spørsmålet er relevant når man skal forstå veier inn i en korrumpert politipraksis. Selv om man ikke kan utelukke at enkelte søker seg til politiyrket for å berike seg selv og/eller andre, handler den typiske moralske karrieren om gradvise skritt og glidende overganger («slippery slope»). Man «er» ikke korrumpert; man «blir det», og det starter i det små. Ved for eksempel å benytte seg av tilbud om gratis mat og rabatter når man er politi, er det første skrittet tatt som kan utvikle seg til mer alvorlige handlinger. Man lærer seg å rasjonalisere over og dermed bagatellisere tvilsomme og ulovlige handlinger. Prosessen skjer ikke i et vakuum, for det finnes allerede kolleger i en subkultur som lar seg bestikke.¹¹⁴ Gradvis svekkes de moralske barrierene, hevder teorien om de glidende overganger.¹¹⁵ Derfor er det viktig å være oppmerksom på uetisk atferd selv om den ikke nødvendigvis er ulovlig.

7.7.2 Lite forskning om korrupsjon begått av ledere i politiet

I all hovedsak har forskning om politikorrupsjon dreid seg om «fotfolket» i politiet og sjelden om ledere. Et unntak er en britisk studie om politiledere som har vært mistenkt for lovbrudd og tjenesteforsømmelse, der forskerne har intervjuet nøkkelpersoner og etterforskere som har erfaring med å avhøre politiledere.¹¹⁶ Også for ledere kan det handle om å bli utsatt for fristelser og glidende overganger i en nedadgående moralsk karriere, men artikkelen bringer i tillegg kunnskap om årsaksforhold som særlig gjelder ledere som blir tatt for korrupsjon og andre lovbrudd. Det etiske klimaet i politiorganisasjonen var avgjørende. I tillegg spilte personlig sårbarhet en rolle. Ledere kunne oppleve mangel på støtte, også i form av

sjelden eller aldri å bli utfordret. For å redusere risikoen for å gjøre dårlige valg, trenger også ledere støtte og motforestillinger når de står overfor etiske utfordringer. Særlig kritisk vil det være når ledere ikke møter motforestillinger selv når det åpenbart er noe som er galt, og flere av de intervjuede tok opp problemet med at det ofte er karriere-drepende å kritisere en leder. Ledere kan oppleve å være i en unik posisjon og føle seg fristet til å heve seg over lover og regler som gjelder for andre. Uetisk atferd kan bli et mønster hvis det ikke utfordres tidlig. Ledere møter som regel andre typer fristelser enn politifolk som har direkte kontakt med kriminelle og har færre muligheter til å ta imot bestikkelse. For ledere kan det handle om økonomiske misligheter for eksempel knyttet til reiseutgifter, brudd på taushetsplikt og uærlighet i forbindelse med ansettelser og forfremmelser ved å holde tilbake informasjon for å favorisere sin foretrukne kandidat. I mellommenneskelige relasjoner handler det om mobbing av medarbeidere, rasisme, sexisme og seksuell trakassering.

7.7.3 Råttent eple, råttent eplekasse eller råttent eplehage?

Når korrupsjon avdekkes i en virksomhet – politiet ikke unntatt – griper man gjerne til forklaringen om at det handler om et råttent eple. Problemet kan løses enkelt og greit ved å fjerne det råttne eplet. Å straffe noen få enkeltpersoner blir den «normale» måten å reagere mot korrupsjonsskandaler. Når man ser moralske karrierer i kombinasjon med politiyrkets innebygde korrupsjonsrisiko, blir det problematisk å holde fast ved forklaringen om at korrupsjon bare handler om det råttne eplet. Politikkorrupsjonsforskningens budskap er at man må se lengre enn til den skyldige politiansatte.

Både granskningskommisjoner og forskning om politikkorrupsjon advarer mot råttent eple-teorien, og mener at den er direkte skadelig for forebygging av bekjempelse av korrupsjon og uetisk politiatferd. Dette ble påpekt allerede på 1970-tallet.¹¹⁷ Råttent eple-teorien innsnevrer for det første hvor fokuset rettes, og «frikjenner» allerede i utgangspunktet politiorganisasjonen og dens ledere. For det andre forutsetter teorien at forholdene i resten av organisasjonen er uklanderlige, men det er sjelden at det

er tilfelle. For det tredje krever teorien ikke mer enn at det råttne eplet straffes og fjernes.¹¹⁸ Korrupsjonskontroll handler derfor også om å undersøke eplekassen og ikke bare eplene i kassen, for korrupte politifolk er verken født kriminelle eller onde mennesker som er helt annerledes enn sine ærlige kolleger.¹¹⁹ Det er oppsummert at det australske politiet for lenge holdt fast ved en råttent eple-teori, og denne selvbeskyttende og defensive holdningen førte til at korrupsjonen kunne fortsette.¹²⁰

Eplemetaforen opptrer i tre fasonger.¹²¹ «Råttent eple» er altså en forklaring på individnivå; det er politibetjenten som enkeltperson som ikke innehar den nødvendige integritet og ærlighet man må kreve av politiansatte. «Råttent eplekasse» innebærer at det ikke (bare) er den enkelte politibetjent som svikter, men at forklaringer også må finnes i politiorganisasjonen, i arbeidskulturer og ledelse. Metaforen «råttent eplehage» omfatter spesielt viktige deler av politiet. Da har «politivik» blitt institusjonalisert, og det påvirker andre deler av rettsapparatet slik at resultatet blir «systemsvikt». Både Knappkommisjonen¹²² og Mollenkommisjonen¹²³ kom til at det handlet om systemsvikt, altså at man hadde å gjøre med en «råttent eplehage». Det er imidlertid ingen grunn til å bruke de amerikanske granskningskommisjonene som sannhetsbevis for at det forholder seg på samme måte i de fleste europeiske land; her handler politikorrupsjon heller om inkompetent politiarbeid og underprestering, skriver Punch.¹²⁴ At politikorrupsjon fremstår mindre systemisk i Vest-Europa enn i USA har sammenheng med at politimyndigheten gjerne er mer sentralisert og med nasjonale krav til hvordan polititjenesten skal utføres, det er strengere krav til rekruttering og politiutdannelsen er bedre. Det påpekes også at den organiserte kriminaliteten heller ikke er like organisert som i USA.¹²⁵

Bayley og Parito peker ikke bare på at narkotika etter 1970 overtok rollen som det mest korrupsjonsutsatte området etter at gambling, prostitusjon og alkohol hadde dominert tidligere. De oppsummerer også at politikkorrupsjon blir beskrevet som «systemisk» etter 1970, noe den sjelden ble beskrevet som i tidligere granskninger. De forklarer det slik:

«This trend suggests that the systemic character of police corruption has become noteworthy more recently not because it is new, but because public opinion no longer regards it as inevitable and uncorrectable». ¹²⁶

Granskningskommisjonene etter 1970 kommer imidlertid ikke automatisk til konklusjonen at korrupsjonen er systemisk, for det foretas til dels grundige drøftelser av om man står overfor enkelte unntak eller om korrupsjonsproblemet stikker dypere. Mollenkommisjonen¹²⁷ fant mange ulike former for korrupsjon, som å selge taushetsbelagt informasjon, legge til rette for enkelte gjengers narkotikasalg ved å trakassere rivaliserende gjenger, ran av narkotikaselgere og deres kunder, å selge beslaglagt narkotika og våpen til politikolleger og til narkotikaselgere. Moderne korrupsjon handler ikke bare om at politifolk lar seg bestikke for at noen skal slippe fengsel og straff. Det nye som kommisjonen oppdaget var at politifolk ikke bare tilrettela for lovbrudd, men aktivt begikk kriminalitet. Det ble også påpekt at korrupsjon og politibrutalitet hang sammen, og at det å bruke vold mot mistenkte og pågrepne var en test som skulle vise at man kunne stole på kollegaen.¹²⁸ Særlig på enkelte politistasjoner var korrupsjonen en del av enkelte divisjoners ordinære virksomhet. Det var på denne bakgrunnen kommisjonen konkluderte at politikorrupsjon i New York-politiet sjelden var et resultat av at en enkelt politibetjent grep muligheten til å skaffe seg raske penger. Selv om grådighet alltid har vært den viktigste årsaken til politikorrupsjon, var det også andre grunner, som at unge politifolk søkte makt og spenning, og en holdning om at det var en kamp mellom «dem» og «oss», særlig hvis «dem» bodde i de fattigste bydelene som ble sett på som «søppelfyllinger» hvor det var vanskelig for politifolk å gjøre karriere. Politifolk tok saken i egne hender og beriket seg selv i stedet for å håndtere problemene i lokalmiljøet som de mente det var nytteløst å gjøre noe med. Kombinasjonen av grådighet, frustrasjon og makt gjorde korrupsjon nærliggende, og taushetskoden førte til at selv ærlige politifolk ikke sa fra om kollegers ugjerninger. For politiledelsen hadde det vært viktigere å unngå skandale enn å bekjempe korrupsjon. Selv om korrupsjonsproblemet var omfattende, konkluderte Mollenkommisjonen med at de fleste var ærlige politifolk som ønsket at korrupte kolleger skulle tas. Det er viktig å huske på at det store flertallet politifolk er ærlige og ikke-korrupte selv under de vanskeligste arbeidsforhold.¹²⁹

Også Woodkommisjonen kunne dokumentere at den massive korrupsjonen skyldes sviktende lederskap og en innadvendt kultur som beskyttet dem som begikk ugjerninger og som straffet varslere. Reformarbeidet kunne derfor ikke begrenses til bare å treffe tiltak overfor korrupte enkeltpersoner; man måtte gjøre noe med den institusjonelle og kulturelle sammenheng som førte til, opprettholdt og tolererte korrupsjon.¹³⁰ Det er imidlertid påpekt at systemfokus ikke må bli en sovepute slik at man glemmer bunnlinjen, dvs. at det

«til syvende og sist handler om noens ansvar slik det er ved alle lovbrudd. Alternativet er avkriminalisering og straffrihet for politiet. Man kan knapt forestille seg hva *det* ville bety for politiets legitimitet og troen på demokratiet». ¹³¹

Uansett hvordan andre måtte ha sviktet, enten det gjelder lederskap eller manglende veiledning, må en polititjenesteperson stå til ansvar for sine handlinger.

7.8 Forebygging og bekjempelse av politikorrupsjon – forskningsbaserte anbefalinger

Bayley og Parito¹³² oppsummerer at de 32 granskningskommisjonene inneholder 221 detaljerte anbefalinger. Det som nevnes oftest er betydningen av eksterne uavhengige kontrollorganer som holder politiet ansvarlig. Det som deretter framheves er å holde ledere og veiledere ansvarlig for at medarbeiderne har høy integritet, å forbedre prosedyrer som gjelder rekruttering og forfremmelser, prioritere bedre opplæring og forandre politikulturen. Taushetskoden kritiseres i mange rapporter. Det tas også opp at varslere må beskyttes og at prosedyrer og arbeidsmetoder må overvåkes; særlig gjelder dette informantbehandling og hvordan beslag håndteres. Tyngdepunktet i de ulike granskningsrapportene er noe forskjellig, men ledelse er et gjennomgående tema helt fra Knappkommisjonen¹³³, som pekte på problemet med ansvarspulverisering og manglende lederskap og veiledning. Ledere tar ikke nok ansvar, og problemet med *forsettlig uvitenhet* («wilful ignorance») nevnes i flere rapporter. Reaktiv og hendelsesstyrt etterforskning fra sak til sak er dessuten ikke nok; perspektivet må være langsiktig.

Praksisen med å skylde på noen få råtne epler er dessuten direkte skadelig når det gjelder å forebygge korrupsjon, er gjennomgangsmelodien. Både Knapp-kommisjonen og Fitzgeraldkommisjonen¹³⁴ tok for øvrig begge opp at korrupsjon blir mindre lønnsomt hvis visse «offerløse lovbrudd» blir ned- eller avkriminalisert. Slike tiltak ble diskutert, men ikke fremmet.

Granskningskommisjonene har spilt en viktig rolle når det gjelder å konkretisere hensiktsmessige strategier for korrupsjonskontroll. Selv om det er krevende, er det mulig å redusere korrupsjonsrisikoen betydelig med relevante tiltak. Men uten konsekvent og kontinuerlig årvåkenhet vil problemene gjenoppstå og vedvare. Det er viktig at straffbare forhold straffes, men det er også viktig at politiet er proaktive med hensyn til å stimulere og opprettholde en organisasjonskultur der integritet er en kjerneverdi. Det handler om en organisasjons «etiske helse». ¹³⁵ Politikkorrupsjon er svært skadelig:

«Police misconduct has a deeply corrosive effect on society, undermining the system of democratic authority and threatening the security of ordinary citizens. It fosters organized crime, government waste, public disaffection, resistance to authority, and noncooperation with police». ¹³⁶

Granskningskommisjoner er som regel ikke forskning, men etterforskning, og det er derfor grunn til å særlig

framheve hva forskningen peker på som lærdommer og aktuelle tiltak. Den første relevante observasjon er at det er betydelig sammenfall mellom granskningskommisjonenes og forskningens anbefalinger; kanskje ikke overraskende siden forskningen i stor grad bruker informasjon fra granskningskommisjonene som sitt empiriske materiale. Forskningen har imidlertid en mer analytisk tilnærming. Mens granskningskommisjoner er bestemte tidsbilder, selv om granskningen kan ha pågått over år, har forskningen forutsetninger for å ha et større tidsmessig overblikk enn den enkelte granskningskommisjon har hatt mulighet til. Forskning er dessuten teoretisk informert på en annen måte enn de fleste granskningskommisjoner, noe som gjør at forskere stiller nye spørsmål, gjerne med talende metaforer, som Punch gjør med utgangspunkt i eplemetaforen: Hvorfor protesterer ikke de sunne eplene mot de råtne eplene, som får alle epler til å råtne etter hvert? Hvem har ansvar for å sjekke frukten, og hvem glemte å bruke sprøytemiddel? Hvorfor er det slik at noen eplehager alltid produserer råttent frukt? Hva var det som forurenset åkeren? Kan den forurensete åkeren noen gang kunne brukes for å produsere kvalitetsfrukt? Hvem hadde ansvaret for eplehagen? Hvorfor ble ikke de råtne eplene oppdaget? Hvorfor ble de holdt skjult? ¹³⁷

Tiltak må konsentreres om korrupsjonskontroll og integritetsbygging, oppsummerer Newburn, og presenterer følgende oversikt over interne og eksterne strategier. ¹³⁸

Figur 4. Strategier for å håndtere korrupsjon og styrke politiets integritet

| I hovedsak interne strategier | Forklaring |
|---|---|
| 1. Organisasjonsendringer | Omfatter en lang rekke reformer (se nedenfor), det kan også innebære å gjøre organisasjonen mindre hierarkisk. |
| 2. Oppdage og etterforske | Dette kan skje reaktivt (ved å bygge på etterretningsopplysninger og klager/anmeldelser) eller proaktivt (aktiv personalpolitikk ved å følge med på den enkelte medarbeider og dokumentasjon i forbindelse med integritetstesting). |
| 3. Straffe korruperte politifolk og bruke disiplinærsystemet | Fra administrative reaksjoner til straffeforfølgning. Intensjonen er både å straffe og avskrekke. |
| 4. Oppmuntre til at lovbrudd, tjenesteforsømmelser og uetisk atferd blir rapportert/varsling | Gjøre alt man kan for å bryte taushetskode. Gi god og konsekvent støtte til varslere. |
| 5. Overvåke risiko for korrupsjon | Organisasjoner må gjøre risikovurderinger både når det gjelder rekruttering og i løpet av ansattes yrkeskarriere. |
| 6. Forbedre rekrutterings- og seleksjonsprosesser | Grunnleggende reformer når det gjelder rekruttering og seleksjon, med særlig vekt på integritet. |
| 7. Bedre opplæring | Særlig med hensyn til integritet. Forstår tjenestepersonene reglene og hvilke forventninger som stilles til dem? |
| 8. Lage offisielle retningslinjer og håndheve dem | Klarhet om hvilke forventninger som stilles til politifolk er grunnleggende. Men forventningene må også håndheves hvis de skal tas alvorlig. |
| 9. Sørge for robuste veiledningsordninger slik at det fremmer ansvarlighet | Mange studier fra flere land viser at manglende oversikt er en viktig årsak til korrupsjonsproblemer. |
| 10. Sørge for tilstrekkelige kontrollressurser | Det er liten vits i å snakke varmt om korrupsjonskontroll hvis det ikke finnes tilstrekkelige ressurser til å håndtere problemene. |
| 11. Begrense muligheten til korrupsjon | Lede og overvåke arbeidsoppgaver hvor korrupsjonsrisikoen er størst. |
| 12. Dyrke en yrkeskultur som ikke tolererer korrupsjon | Tydelig lederskap på alle nivåer som fremmer etisk atferd og oppmuntre til at lovbrudd, tjenesteforsømmelser og uetisk atferd rapporteres. |

| I hovedsak eksterne strategier | Forklaring |
|---|---|
| 13. Etablere et robust eksternt kontrollorgan som holder politiet ansvarlig | Sørge for at det er tilstrekkelig demokratisk oversikt og kontroll av politiet, inkludert oversikt over kontrolltiltak. |
| 14. Oppdage og etterforske korrupsjon som ikke etterforskes av politiet selv | Støtte og oppmuntre eksterne kontrollorganer til å undersøke påstander om tjenesteforsømmelse og korrupsjon. |
| 15. Formidle informasjon om korrupsjon og korrupsjonskontroll | Samle og formidle robust kunnskap om ulike former for lovbrudd og tjenesteforsømmelse og hvilke reaksjoner som gis. |

Ekstern og uavhengig kontroll av politiet er helt nødvendig. Det er imidlertid generell enighet om at den beste kontrollen gjøres av politiet selv, *når* den gjøres. Begrunnelsen er at ekstern kontroll av politiet ikke kan ha like god oversikt og være grundigere enn interne kontrollmekanismer, uansett hvor profesjonell den eksterne kontrollen er.¹³⁹

Flere studier tyder på at politiutdanningens lengde og kvalitet har betydning som korrupsjonsforebyggende faktor¹⁴⁰, men det etiske klimaet i en politiorganisasjon er helt avgjørende for både lederes og medarbeideres atferd. Politiledere må derfor være tydelige på hvilke forventninger de selv vil leve opp til og hvordan de vil utfordre kolleger og medarbeidere som ikke lever opp til standardene som kreves. Det etiske klima i organisasjonen er dessuten nært knyttet til opplevelsen av at den blir ledet på en rettfærdig og ryddig måte. Den beste måten å heve den etiske standarden på er ved saklig og åpen diskusjon.¹⁴¹ Ledere ønsker gode resultater, men de må alltid spørre hvordan resultatene ble oppnådd. Spesialiserte enheter som ofte får gode resultater, arbeider gjerne «kreativt», påpeker Punch, og oppfordrer ledere til å «distrust your best performers and high achievers».¹⁴² Ledere må være tydelige på at målet aldri kan hellige «skitne» midler og at de vil lede en ren organisasjon selv om det tilsynelatende skulle svekke effektiviteten. Ledere er selv forbilder når det gjelder integritet.¹⁴³ Klare etiske regler vil ikke gjøre det

vanskeligere å bruke skjønn eller gjøre politiet mindre effektivt. Etiske regler er en veiledning i hvordan lovgivning skal håndheves, og vil gjøre skjønnsutøvelsen bedre. Jo bedre politifolk blir i stand til å bruke legitime midler, jo mindre trenger de å ty til illegitime midler. «Much of the literature conveys the near impotence, if not irrelevance, of police leadership when viewed from below», skriver Punch. Han nevner at svaret ofte har vært å få inn «en sterk leder». Dette advarer han mot fordi det kan føre til større intern motstand. Hans svar er å dyrke fram ledere som er «determined and perceptive leaders who understand policing (...) fordi «(L)eadership and commitment can make a considerable difference».¹⁴⁴ Problemet med en løsning der «nye koster» ansettes, er at reformarbeidet blir personifisert og forvitret når denne lederen slutter.

All forskning understreker at politiet må være korrupsjonsrisikoen bevisst. Risikovurderinger må gjøres både av arbeidsoppgaver og av personell. Ledere og overordnede må derfor være årvåkne for ulike varselsignaler, som slumsete håndtering av instruksjoner for informantvirksomhet og relasjoner mellom politi og informanter som mistenkes for å være mer enn en profesjonell relasjon. Når skandalen er et faktum, ser man gjerne i ettertid at det ikke var mangel på varselsignaler: «Nearly all disasters and institutional crises display an audit trail of signals and warnings that were overlooked, ignored or deflected».¹⁴⁵

Ledere må forholde seg seriøst til anklager om korrumpert atferd, og man må se både nedover i rekkene og oppover mot toppen. Det er lett for en overordnet å tenke at korrupsjonsanklager er ondsinnete påstander eller hevn, og ende opp med at det å støtte medarbeidere er viktigst. At ledere anser anklagede politifolks troverdighet som større enn troverdigheten til eksterne varslere, var et tema bl.a. i en engelsk studie. I flere saker der polititjenestemenn var mistenkt for seksuelle overgrep og voldtekt ble offerets troverdighet trukket i tvil, og særlig hvis det gjaldt kvinner som solgte sex.¹⁴⁶ Å legge generelt til grunn at anmeldelser og klager mot politiansatte handler om hevn eller skyldes andre usaklige motiver, er imidlertid en oppskrift på katastrofe.

«There is only one proper response to internal and external complaints – treat them seriously and refer them to the integrity network whose job is to assess and investigate them».¹⁴⁷

7.9 Politikorrupsjon i Norge

7.9.1 Spesialenheten som kunnskapskilde om politikorrupsjon

Litteraturen det henvises til i dette kapitlet bygger særlig på tre empiriske kilder til kunnskap om politikorrupsjon: Anmeldelser fra publikum og politiet selv som fører til etterforskning og dom, spørreundersøkelser der politifolk blir spurt om grenser for når de rapporterer kolleger for straffbart forhold og/eller kritikkverdig tjenesteutøvelse og beretninger fra politifolk som er tatt for korrupsjon og som forteller både om sin egen og politikollegers korruperte virksomhet.¹⁴⁸ Også undersøkende journalistikk og medieavsløringer har gitt kunnskap om politikorrupsjon.¹⁴⁹

Det empiriske kunnskapsgrunnlaget om politikorrupsjon i Norge er *svært* begrenset, og som vi kommer tilbake til i slutten av kapitlet, er forskning om politikorrupsjon så godt som fraværende. Spesialenheten for politisaker er i dag den fremste kunnskapskilden om politikorrupsjon i Norge. Siden 2006 har Spesialenheten vært medlem i European Partners Against Corruption (EPAC)¹⁵⁰, som består av eksterne kontrollorganer for politiet og antikorrupsjonsenheter i Europarådets medlemsland. Gjennom dette samarbeidet har Spesialenheten innsikt også i andre lands bestrebelser på å etterforske og forebygge politikorrupsjon.

I årsrapporten i 2008 har Spesialenheten en artikkel om politikorrupsjon, og skriver bl.a.:

«Spesialenheten har hatt saker hvor spørsmålet om korrupsjon har vært vurdert. Dette har vært saker hvor polititjenestemenn har overlevert taushetsbelagt informasjon til person knyttet til kriminelle miljøer for å oppnå en privat fordel, eller stjålet for eksempel passdokumenter og overlevert de til en menneskesmugler mot betaling. I slike saker har polititjenestemennene blitt domfelt for overtredelse av andre bestemmelser i straffeloven enn korrupsjonsbestemmelsen».¹⁵¹

I Spesialenhetens årsrapporter blir bl.a. dommer fra det foregående år presentert. Selv om politirelaterte korrupsjonsdommer ikke kan brukes som informasjon om problemets faktiske forekomst, gir dommer viktig kunnskap om politikorrupsjon som er oppdaget og pådømt.

7.9.2 Politirelaterte korrupsjonsdommer

I tillegg til å bli omtalt i Spesialenhetens årsrapporter blir oversikt over korrupsjonsdommer samlet og systematisert i årlige domssamlinger utgitt av *Transparency International Norge*.¹⁵² Domssamlingen omfatter korrupsjon både i privat og offentlig sektor, og viser hvordan korrupsjonsaker blir behandlet i domstolene. Det oppsummeres at domstolen i mange av sakene framhever hvor samfunns-skadelig korrupsjon er, og at oppdagelsesrisikoen ofte er liten. Generelt reageres det derfor strengt mot korrupsjon. Motivasjon til å begå korrupsjon varierer fra sak til sak, og kan handle om ønske om personlig vinning, men også om at selskapet man arbeider for skal få et lønnsomt oppdrag. Transparency International Norge har dessuten inntrykk av at mange er villige til å risikere svært mye både når det gjelder straff og omdømmetap for ganske lite.¹⁵³

Av i alt 60 korrupsjonsdommer er det fire dommer i domssamlingen utgitt i 2020 som er politirelatert.

«Polititjenestemann-saken»¹⁵⁴ handlet om to politiførstebetjenter i Oslo politidistrikt som hadde mottatt henholdsvis 25 000 og 50 000 kroner fra en næringslivsleder som motytelse for å ha hentet ham ut fra fengsel elleve ganger i løpet av tiden han sonet en dom for le gemsfornærmelse. Politiførstebetjentene hadde gitt fengslet inntrykk av at

næringslivslederen hadde viktige opplysninger i en sak som ble etterforsket og at det derfor hadde stor betydning at politiet kunne fremstille ham til avhør. Næringslivslederen brukte imidlertid tiden utenfor fengsel til private gjøremål. Politiførstebetjentene ble dømt for grov korrupsjon og diverse andre forhold og ble dømt til fengsel i henholdsvis to år og ett år og seks måneder.¹⁵⁵

I «namsmann-saken» hadde en politibetjent som behandlet namssaker engasjert seg i og utført omfattende arbeid for en bekjent i en sak hvor politibetjenten mente det det hadde skjedd urett. Namssaken hadde blitt henlagt med begrunnelse at tvisten var av sivilrettslig karakter, men politibetjenten fortsatte å engasjere seg i saken. Politibetjenten mottok 55 000 kroner fra den bekjente. Politibetjenten forklarte at arbeidet ble gjort på fritiden og ikke i egenskap av å være namsmann på lensmannskontoret, og at dette var en småjobb han ikke trengte å melde fra om til arbeidsgiver. Politibetjenten ble dømt for grov korrupsjon til fengsel i 10 måneder og fradømt stilling som polititjenestemann og retten til å ha slik stilling i framtiden. Høyesterett reduserte straffen til 8 måneder. I dommen ble det lagt avgjørende vekt på at politibetjentens opptreden hadde direkte tilknytning til hans arbeid med namssaker. Denne funksjonen er en del av rettsapparatet der det stilles særlige krav til nøytralitet.¹⁵⁶

I «trafikkuhell-saken» hadde en mann kjørt av veien med bilen sin, og ble stående i grøftkanten mens han drakk alkohol, noe som er forbudt de første seks timene etter bilkjøring dersom man forstår eller må forstå at det kan bli politietterforskning på grunn av kjøringen. Politiet innledet etterforskning da bilen ble funnet. To ganger tilbød bilføreren politibetjentene 500 kroner for at saken skulle ordne seg «pent og stille». Retten mente at bilføreren tilbød politibetjentene en «utilbørlig fordel», og derfor hadde begått aktiv korrupsjon. Bilføreren ble dømt for grov korrupsjon og straffen ble 14 dagers betinget fengsel med en prøvetid på to år. I tillegg ble han idømt 7000 kroner i ubetinget bot.¹⁵⁷ Denne saken handlet ikke om politikkorrupsjon, i og med at tjenestepersonene ikke aksepterte den ytelsen de ble tilbudt, men den gir et godt eksempel på at *risikoen* for politikkorrupsjon er til stede også i de mest dagligdagse tjenestepoppdrag.

I tillegg kommer korrupsjonsdommen mot Eirik Jensen som ble beskrevet i kapittel 4.

Domssamlingen fra Transparency International Norge er imidlertid ikke helt fullstendig når det gjelder politirelaterte korrupsjonsdommer. Spesialenheten har i tillegg i årsrapporten for 2013 omtalt en sak som endte med at en tidligere namsfullmektig ble dømt for blant annet korrupsjon.¹⁵⁸

Personen ble i Inntrøndelag tingrett dømt til fengsel i ett og seks måneder for korrupsjon, bedrageri, tyveri og brudd på våpenloven. Mens han var ansatt i politiet som namsfullmektig ba domfelte flere debitorer om å gi penger til ham slik at han kunne gjøre opp med de mest pågående av deres kreditorer. Ingen av debitorene fikk kvittering for pengeoverføringene og ingen av kreditorene hadde mottatt penger. Da domfelte gikk over fra stilling i politiet til stilling som økonomisk rådgiver i NAV, ba han flere brukere om å betale penger både til ham selv og til et firma han var medeier i for at han skulle behandle gjeldsakene deres. Domfelte begrunnet dette med at det gikk sakte i det offentlige og at han kunne behandle sakene deres raskere og bedre gjennom sitt eget firma. Tingrettens dom ble anket til lagmannsretten.¹⁵⁹ I Frostating Lagmannsrett ble han dømt til fengsel i 2 år og til å betale fire fornærmede til sammen kr. 111 491.¹⁶⁰ Dommen ble anket til Høyesterett som opprettholdt dommen på fengsel i 2 år.

I årsrapporten for 2016 omtaler Spesialenheten en sak hvor det ikke ble tatt ut tiltale, men som ble oversendt politimester til administrativ vurdering. Trøndelag politidistrikt hadde varslet Spesialenheten om at en ansatt, som blant annet hadde som oppgave å godkjenne arrangementer, hadde mottatt billetter fra en arrangør til et attraktivt arrangement. Spesialenheten vurderte spørsmålet om mulig straffansvar for mottakeren av billettene i forhold til straffelovens bestemmelser om korrupsjon. Den ansatte forklarte at det hele tiden hadde vært intensjonen å betale for billettene, og Spesialenheten kom fram til at dette måtte legges til grunn. Den ansatte hadde etter at arbeidsgiver hadde stilt spørsmål knyttet til billettene, betalt arrangøren for billettene. Spesialenheten fant samlet sett ikke å kunne anse kjøpet av billetter fra arrangør som et straffbart forhold. Etterforskingen ga imidlertid grunnlag for å kritisere den ansatte for å ha opptrådt utydelig i forhold til spørsmålet om billettene skulle betales eller ikke, og saken ble sendt til administrativ vurdering.¹⁶¹

7.9.3 Korrupsjonsrisiko i Norge

*Korrupsjonsindeksen*¹⁶² viser oppfatninger om politisk korrupsjon i ulike land. I korrupsjonsindeksen for 2020 framgår det at Danmark og New Zealand er på toppen som de minst korrupte landene etterfulgt av Finland, Singapore og Sverige. Norge ligger på syvendeplass. Helt nederst finner man Sør-Sudan, Somalia, Syria, Jemen og Venezuela. Indeksen forteller om i hvilken grad korrupsjon antas å finnes blant politikere og offentlig ansatte. I likhet med andre nordiske land er Norge en «sterk stat» hvor det er et godt utbygd samarbeid mellom stat og det sivile samfunn og mellom det private næringsliv og staten, og det er lite korrupsjon.¹⁶³

Selv om indeksen ikke sier noe konkret om oppfatninger om korrupsjon i politiet, kan man anta at politiet i stor grad speiler samfunnet.¹⁶⁴ Denne tolkningen skulle tilsi at det er nokså lite politikorrupsjon i Norge. Spesialenhetens straffesaksstatistikk er som annen straffesaksstatistikk basert på anmeldt forhold og hvilke straffebestemmelser saken er etterforsket og avgjort i forhold til. Spesialenheten har opplyst til utvalget at søk i denne statistikken på saker kodet på straffebestemmelsen korrupsjon, viser at det er svært få saker utover de sakene som har endt med tiltale.¹⁶⁵

GRECO,¹⁶⁶ som på vegne av Europarådet overvåker hvordan medlemslandene etterlever regelverket om bekjempelse av korrupsjon, henviser også til at Norge scorer høyt i internasjonale spørreundersøkelser om hvordan ulike land oppfattes når det gjelder korrupsjon. Administrativ korrupsjon og småbestikkelser er nesten ikke-eksisterende, oppsummerer Greco.¹⁶⁷ Norge framheves som et av de mest robuste demokratier i verden.¹⁶⁸ Norge har derimot utfordringer knyttet til tette nettverk og interessekonflikter. Oppfatningen om at det er lite korrupsjon i politiet er også noe som trekkes inn for å forklare at norsk politi har høy tillit.¹⁶⁹ Likevel må man legge til grunn at det er mørketall – omfanget er uvisst. Thomassen tar opp utviklingstrekk som kan gjøre Norge mer utsatt for politikorrupsjon framover, som den antatte økningen i organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Man har å gjøre med kriminelle grupper med store finansielle midler til rådighet, og som man kan tenke seg bevisst vil gå inn for å korrumpere politiansatte. Et politi som i økende grad blir

fremmedgjort fra publikum vil også være mer sårbart for korrupsjon.¹⁷⁰ Spesialenheten har påpekt at bruk av datateknologi, tverrfaglig samarbeid og økt omfang av spesialistbistand og kontraktinngåelser gir økt risiko for tillitsbrudd.¹⁷¹

Spesialenheten har fastslått at risikoen for korrupsjon i politiet er reell¹⁷², og at årsakene til at ansatte i politiet begår straffbare handlinger i tjenesten ofte er de samme som for lovbrutere flest. Handlingen kan f.eks. skyldes grådighet, begjær, rusproblemer eller likegyldighet. Spesialenheten har oppsummert at flere politiansatte som er etterforsket for alvorlige anklager har hatt forhold i privatlivet eller i sin arbeidssituasjon som arbeidsgiver og kolleger har visst om. Dette kan bl.a. handle om vanskelig privatøkonomi, en vanskelig privat livssituasjon, bitterhet overfor arbeidsgiver og/eller arbeidsmiljø og omgang med kriminelle.¹⁷³ Spesialenheten har derfor gjentatte ganger anbefalt at norsk politi vurderer om de kan lære av andre lands rutiner for løpende egnethetsvurderinger. Spesialenheten framhever at vurdering av kvalifikasjonskrav ved rekruttering til politiet og ved nasjonal sikkerhetsklarering, ikke gir tilstrekkelig garanti for pålitelighet og rettskaffenhet i løpet av karrieren i politiet.¹⁷⁴

Oppfordringen til politiledere og politiansatte kan ikke være å ha systematisk mistillit til ansatte og kolleger, men å erkjenne hvilken korrupsjonsrisiko som finnes i de deler av politiets virksomhet som internasjonal forskning oppsummerer som spesielt risikoutsatt: Det vil si i forhold til politivirksomhet som innebærer 1) skjult politiarbeid, 2) hvor både ledere og publikum har begrenset innsyn, 3) når politifolk har jevnlig og langvarig kontakt med informanter og kriminelle grupper/nettverk, 4) som er organisert som spesialiserte enheter og som 5) særlig arbeider med narkotika.

Korrupsjonsrisiko er imidlertid ikke bare knyttet til informantvirksomhet, bruk av skjulte politimetoder og narkotikakriminalitet. Siden politiet innehar noe som er spesielt verdifullt for kriminelle miljøer, nemlig informasjon, må man være oppmerksom på at korrupsjon kan framtre på nye og andre måter. Den eksklusive informasjonen politiet innehar kan utnyttes både av personer som infiltrerer politiet og utro tjenere.

7.9.4 Internasjonal overvåking av risiko for politikorrupsjon i Norge

GRECO leverte sin femte evalueringsrapport om Norge i 2020. Rapporten omhandler blant annet forebygging av korrupsjon i politiet.¹⁷⁵ GRECO fremhever det som positivt at politiets interne kontroll- og revisjonssystemer er styrket de siste årene. Norge oppfordres imidlertid til å gjøre mer for å samordne en proaktiv integritetspolitikk, og intensivere opplæring i og bevisstgjøring om varsling på alle nivåer i politiets hierarkier og kommandolinjer.¹⁷⁶ Politiet må systematisk og kontinuerlig gjennomgå risikoutsatte områder, og det må finnes en mekanisme for regelmessig vurdering. Avhengig av hvor eksponert politiansatte er for korrupsjonsrisiko og hvilke sikkerhetsnivåer som er nødvendige, anbefaler GRECO at det gjennomføres integritetskontroller av ansatte i politiet med jevne mellomrom.¹⁷⁷ Evalueringsteamet understreker verdien av rotasjon som korrupsjonsforebyggende tiltak, men at man må finne en balanse mellom behovet for spesialisering og behovet for rotasjon. GRECO peker også på viktigheten av å kontrollere bierverv politiansatte måtte ha. I dag finnes det ingen sentral database over gitte samtykker til å inneha bierverv og det gjøres heller ingen systematisk oppfølging av samtykkene.¹⁷⁸ Det framheves også at det ikke finnes et sentralisert register for å holde oversikt over antall politifolk som har vært gjenstand for sanksjoner. Politiet har heller ikke et fokus på å skaffe slik oversikt og analysere trender når det gjelder disiplinærsituasjonen i politiet. Politiet oppfordres dessuten til å bruke saker fra Spesialenheten som kunnskapskilde i større grad for å trekke lærdommer av kritiske hendelser og integritetsrisiko.¹⁷⁹

7.9.5 Politikorrupsjon – et utforsket tema

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet finnes det svært lite empirisk forskning om politikorrupsjon i Norge. Det er mye vi ikke vet. Politikorrupsjon i en norsk sammenheng er ikke bare et underforsket tema, men nærmest *utforsket*. Selv om politiet selv har en oppgave i å systematisere kunnskap om korrupsjon og andre lovbrudd som ansatte begår for læringsformål, er forskningsbasert kunnskap om politikorrupsjon ikke bare ønskelig, men helt nødvendig. Når et fenomen er underforsket, skaper det kunnskapshull både i praksis og teori. Politiets virksomhet blir utilstrekkelig informert og kunnskapsbasert når det er forskningshull. Studier som bredt utforsker politikorrupsjon som fenomen i en norsk sammenheng vil blant annet gjøre det mulig å kvalifisert analysere hva i den internasjonale korrupsjonsforskningen som har særlig overføringsverdi til norske forhold. Forskning har dessuten betydning som en egen og uavhengig «overvåkningsmekanisme» som kan beskrive og analysere hendelser og trender fremover, noe som er viktig ikke minst på bakgrunn av korrupsjonsrisikoen som alltid vil finnes i forbindelse med den eksklusive informasjonen politiet innehar.

8 Kultur, holdninger, ledelse og læring i politiet

8.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det at

«(K)ultur, holdninger og ledelse kan påvirke etterlevelse og kontroll av lover, interne retningslinjer og instruksjoner. Ledere er viktige kulturbærere og rollemodeller som skal stimulere og fremme ønsket atferd ved å følge opp og eventuelt korrigere det som er uønsket».

Utvalget skal dessuten vurdere tiltak for «å forhindre at noe tilsvarende inntreffer igjen i politi- og lensmanns-etaten». Selv om kultur, holdninger, ledelse og læring er fenomener må sees i sammenheng, er det særlig *ledelse* som etter utvalgets mening må stå i fokus.

Kultur, holdninger, ledelse og læring er sentrale begreper ikke bare for utvalget, men kjernebegreper for et politi som ønsker å levere polititjenester av høy kvalitet og forebygge lovbrudd og tjenestefeil begått av politiansatte. De nevnte kjernebegrepene er i løpet av de siste 10-12 årene behandlet i flere rapporter, granskninger og utredninger som tar for seg ulike sider av politiets virksomhet. Rapportene peker på hvorfor og hvordan politiet må endre seg. Betydningen av at politiet utvikler seg som en lærende organisasjon ble først satt systematisk på dagsordenen i 2009 med *Et ansvarlig politi*.¹⁸⁰ Sentrale utredninger i årene deretter er *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*,¹⁸¹ *Politianalysen*,¹⁸² *Politi og bevæpning*¹⁸³ og *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*.¹⁸⁴ Selv om rapportene behandler ulike forhold, er kultur, holdninger, ledelse og læring gjennomgangstemaer. Rapportene er derfor et relevant kunnskapsgrunnlag for utvalget, og vil bli presentert kronologisk.

En av rapportene, *Politianalysen*, var grunnlaget for politireformen som ble innført 1. januar 2016. Difi¹⁸⁵ evaluerer politireformen, og har publisert flere statusrapporter i den forbindelse. Det er derfor relevant å trekke inn Difis evalueringer som oppsummerer status for politiets arbeid med kultur, holdninger, ledelse og læring.

Nyere forskning bidrar til å utdype, nyansere og ajourføre beskrivelser av tilstanden i norsk politi. Kapitlet vil derfor også formidle særlig relevant forskningslitteratur om politiledelse og politiets muligheter og utfordringer når det gjelder å leve opp til kravet om å være en lærende organisasjon.

8.2 Utredninger om kultur, holdninger, ledelse og læring

8.2.1 Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring

«Kontrollmekanismeutvalget» ble oppnevnt av Justis- og politidepartementet 5. mars 2008 og hadde i oppgave å evaluere interne og eksterne kontrollmekanismer for politiet. Spesialenheten for politisaker, politiets klageordning og det formelle og praktiske samvirket mellom henholdsvis «straffesporet» og «klagesporet» ble undersøkt. I tillegg vurderte utvalget politiets rutiner og praksis ved pågrepelser, innbringelser og bruk av politiarrest. Utvalget ble dessuten bedt om å være oppmerksom på om personer med innvandrerbakgrunn ble diskriminert og hva som kunne gjøres for å bekjempe diskriminering. Som et overordnet tema vurderte utvalget om kontrollmekanismene for politiet evnet å fange opp eventuelle lovbrudd eller kritikkverdige forhold. Utvalget konkluderte blant annet med at politiet hadde for dårlige systemer og rutiner for å lære av feil, og argumenterte for betydningen av kunnskapsbasert erfaringslæring. Dette ble beskrevet som en lederoppgave. Det ble påpekt at hendelsesstyrt og reaktiv kontroll ikke omsettes til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll, og at politiet i altfor liten grad bruker saker fra Spesialenheten til erfaringslæring.

8.2.2 22. juli-kommisjonens rapport

22. juli-kommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Kommisjonen fremmet sterk kritikk mot deler av politiets innsats spesielt og mot ledelsen og styringen av politiet

generelt. Kommisjonen konkluderte blant annet med at det som skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22. juli 2011, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjons-teknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.¹⁸⁶

Kommisjonens viktigste anbefaling når det gjelder ledelse er at ledere på alle nivåer må arbeide systematisk med å styrke egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap. God risikoforståelse utvikles ved at det over tid opparbeides kunnskap om hvor sannsynlig ulike situasjoner vil oppstå og hvilke konsekvenser det vil ha. For å planlegge konstruktiv respons på hendelser som er lite sannsynlige, man må bygge både på historiske erfaringer og ta hensyn til at overraskelser og usikkerhet vil forekomme.¹⁸⁷ Det er ledelsen som har ansvar for at medarbeidere har gode rammer for å løse oppgavene. Dette skjer ved å stille krav og tilby trening for å sikre nødvendig kompetanse.¹⁸⁸

Avslutningsvis trekker kommisjonen fram ytringsklimaet og betydningen av å si fra. Kommisjonen henviser til at det var mange som hadde visst at kritiske systemer i politiet ikke fungerte slik de skulle og at planlagte tiltak ikke ble gjennomført. Den generelle lærdommen er at mange kriser kunne vært håndtert bedre eller vært unngått hvis ansatte hadde formidlet sin uro eller engasjert seg når de oppdaget feil og mangler.¹⁸⁹

8.2.3 Politianalysen

Utvalget som framla *Politianalysen* ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 8. november 2012. Opprettelsen av utvalget var et direkte resultat av de mangler og svakheter i norsk politi som 22. juli-kommisjonen hadde avdekket. Rapporten tok for seg politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering med sikte på å finne forbedringspunkter. Utvalget foreslo både for en strukturreform i form av blant annet færre politidistrikter og en kvalitetsreform der politiets evne til kontinuerlig forbedring og utvikling av virksomheten skal prioriteres. Også denne utredningen fastslo at politiet ikke hadde nødvendige systemer, kompetanse og prosesser på plass for kontinuerlig å utvikle og forbedre virksomheten.¹⁹⁰ Utvalget pekte på at det finnes mye god kompetanse, mange svært dyktige og kompetente miljøer, men at systematisk erfaringslæring, analyse og utvikling av beste praksis skjedde i begrenset grad.¹⁹¹ Fokus på læring og utvikling så heller ikke ut til å bli lagt vekt på verken lokalt eller sentralt. Rapporten påpekte at det var uklart hvem som har ansvar for dette, og etterspørselen etter beste praksis fremsto som liten. Når det legges for lite vekt på kunnskapsutvikling, fører det til manglende kvalitet og lav effektivitet på tjenestene som leveres.

Utvalget mente for øvrig å kunne observere en gjennomgående mangel når det gjelder å sette krav til ledere i politiet.¹⁹² Ledelse handler om å legge til rette for individuell og samlet måloppnåelse, og *Politianalysen* slutter seg til 22. juli-kommisjonens vurdering av at ledelse er avgjørende for politiets prestasjoner framover.¹⁹³ Der hvor det var god ledelse, så utvalget også gode resultater. Hovedinntrykket var imidlertid at norsk politi manglet et system som demper negative avvik og kollektivt utvikler bedre ledelse i politiet. Utvalget trekker frem fire suksesskriterier for god effektivitet og praksis som forebygger og bekjemper kriminalitet og skaper trygghet for befolkningen: standardiserte verktøy og rutiner, god organisering og kompetanse og god ledelse.¹⁹⁴ En endring i holdninger og kultur er et ansvar for ledere i politiet, og dette må politiet selv arbeide med.¹⁹⁵ Det fantes på dette tidspunktet ingen

bestemte krav til ledere i politiet, og det var heller ingen nasjonal plan for lederutvikling og at ledere får oppfølging og mulighet til å utvikle seg videre. Dette har skapt store forskjeller i kompetansenivået på politiledere. Manglende krav til kompetanse og erfaring har ført til at ledere i politiet gjerne har blitt rekruttert innenfor egne rekker.¹⁹⁶ I tillegg til at ledere må ha høy kompetanse, er det også et kvalitetstegn at man arbeider kunnskapsbasert for å nå et felles mål om å forebygge og bekjempe kriminalitet og ivareta borgernes trygghet.¹⁹⁷

8.2.4 Politi og bevæpning

Bevæpningsutvalget ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 27. mai 2016 for å evaluere praksisen med et ubevæpnet politi og vurdere og anbefale fremtidige modeller for bevæpning av politiet. Rapporten redegjør for risikoforskning og risikoforståelser. I faglitteraturen finnes det ulike definisjoner og fortolkninger av risiko. Det mest vanlige er å estimere risiko som et resultat av sannsynlighet og konsekvens. I risikoanalyser ønsker man derfor å vurdere sannsynligheten for at en trussel skal materialisere seg til en uønsket hendelse, og hvilke mulige konsekvenser dette kan få. Det var denne formen for risikoanalyse Bevæpningsutvalget bygget på i vurderingen av ulike bevæpningsmodeller. Rapporten understreket at det er politiets ansvar å sørge for at det finnes prosesser for læring som bidrar til forbedring av instruksjer og retningslinjer, trening og utstyr for å forhindre repeterende feil og uønskede resultater. Det er politiet som må undersøke, drøfte og vurdere hvilket læringspotensial som finnes for eksempel i hendelser der politiet avfyrrer skudd i tjenesten.¹⁹⁸ Utvalget kom imidlertid frem til at læring gjennom refleksjon i liten grad var satt i system, noe utvalget mente var et tankekors, gitt det faktum at politifolk som samfunnets sivile maktapparat daglig tar beslutninger som kan få store konsekvenser både for andre og for politiet selv.¹⁹⁹

8.2.5 Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019

Utvalget for evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019 ble oppnevnt 13. september 2019, med et felles mandat fra Politidirektoratet, PST og Oslo politidistrikt. Evalueringen hadde som formål å identifisere læringspunkter om hva som gikk bra og hva som kunne vært gjort bedre knyttet til formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger om høyre-ekstremisme, tipshåndteringen og den operative håndteringen av hendelsen ved Al-Noor-moskeen i Bærum den 10. august 2019. Utvalget konkluderte med at det var forbedringspunkter på alle tre områder. Når det gjaldt politiets operative håndtering av hendelsen anbefalte utvalgte øvelser og erfaringslæring, blant annet for å bli bedre til å vurdere om en hendelse er en PLIVO-hendelse.²⁰⁰ Hendelsen i Bærum ble aldri definert som PLIVO, hverken innledningsvis eller underveis. Utvalget pekte også på at erfaringslæring bør legges opp på en måte som oppleves som trygg og konstruktiv for alle involverte. Lykkes man ikke med det, kan erfaringslæring ha utilsiktede negative konsekvenser.²⁰¹

8.3 Politireformen i 2016

Politianalysen ble kunnskapsgrunnlaget for *Nærpolitireformen*²⁰² som regjeringen fremmet for Stortinget 6. mars 2015. Forslaget omfattet organiseringen av politi- og lensmannsetaten, politiets oppgaver og ansvarsfordeling. Ledelse og kultur i politiet var et viktig tema, og behovet for oppmerksomhet mot det å utøve kompetent ledelse ble fremhevet.

I proposisjonen som ble fremmet for Stortinget ble det referert til flere høringssvar som ble gitt i forbindelse med *Politianalysen*. Blant det som ble gjengitt var Difis uttalelse om at det må rettes større oppmerksomhet mot hvilke endringer i kultur og ledelse politiet bør arbeide mot, og at politiet må samles om en felles identitet og felles verdier.

Politiledelse skal bygge på faglig frihet, tillit til ansatte og tydelig plassering av ansvar. Justis- og beredskapsdepartementet refererte i proposisjonen også fra sitt eget hørings svar til Politianalysen. Departementet fremhevet betydningen av ledelse i alle ledd i politiet, fra patruljetjeneste til politidirektørens ledergruppe. Ledelse skal ha fokus på åpenhet, læring og utvikling. Ledere må dessuten være klar over hvilken betydning de har som rollemodeller og kulturbærere.²⁰³ Det ble understreket at politiet må ta i bruk strukturerte metoder for erfaringslæring siden dette er en betingelse for kvalitetsforbedring i politiets tjenesteutøvelse. Hendelser må evalueres slik at det legger til rette for kunnskapsoverføring og slik at det blir større bevissthet om hvordan man skal forholde seg til hendelser i framtiden.

Stortinget vedtok politireformen 10. juni 2015, og den trådte i kraft 1. januar 2016. Mld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden* er den hittil siste statusrapporten for gjennomføringen av politireformen. Meldingen fremhever blant annet at Politidirektoratets arbeid med å utvikle den ønskede kulturen i politiet har konsentrert seg om at politiet skal arbeide på nye måter, at politiet skal bli bedre på styring og ledelse, bli mer åpne og bidra til et godt yringsklima.²⁰⁴

8.4. Hva er kultur, holdninger og ledelse?

8.4.1 Kultur og holdninger

Rapportene og dokumentene som er omtalt presiserer i liten grad *hva* kultur, holdninger og ledelse innebærer for politiet. Et unntak er *Politianalysen* som omtaler at ledelse er personorientert, mens styring er system-/strukturorientert.

«Lederen utøver innflytelse, motiverer og bidrar til å sette retning, rammer og mål gjennom atferd og relasjoner, mens styring knytter seg mer til de formelle systemene og prosessene som er på plass i virksomheten».²⁰⁵

Evalueringer av politireformen som Difi har gjennomført, har i større grad klargjort hva (politi)kultur, holdninger og ledelse innebærer, men klargjøringen er knyttet til at Difi evaluerer en omstilling. Kultur angis derfor som «vilje til endring» og kompetanse som «evne til endring».²⁰⁶ Difi henviser til at Politidirektoratet har definert kultur som «måten vi jobber på hos oss».²⁰⁷ Difi har valgt å definere organisasjonskultur som «de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben». Det beskrives dessuten at mens kulturen er knyttet til organisasjonen, er holdninger knyttet til individene. Kultur og holdninger påvirker hverandre, og derfor vil en beskrivelse av kultur i en viss grad reflektere dominerende holdninger i organisasjonen.²⁰⁸

Filstad kritiserer imidlertid Difis syn på at kultur er «sånn vi gjør det hos oss». I beste fall er dette en problematisk tilnærming fordi kultur blir ensbetydende med hva som gjøres og hvordan det gjøres. Definisjonen ser bort fra *hvorfor* det gjøres. En bedre definisjon av kultur, er derfor «de sett av verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene». En kultur er en «konstruksjon av virkeligheten, en felles og 'tatt for gitt' virkelighetsforståelse». Noe i en kultur er kjent, mens annet er lite synlig og implisitt. Et nøkkelord når man skal forstå kultur, er altså *virkelighetsforståelse*. Det er virkelighetsforståelser som må endres for at kulturer kan endres.²⁰⁹

8.4.2 Politikulturer

I statusrapporten for 2017 oppsummerer Difi relevant forskning om kultur, holdninger og ledelse i politiet.²¹⁰ Politikulturforskningen beskriver kulturen i politiet som svært sammensatt, og forskningen er samstemt om at det ikke finnes én politikultur, men flere. Med bakgrunn i at kultur er å forstå som verdier, normer og virkelighetsoppfatninger, vil det følgelig finnes flere verdier, normer og virkelighetsoppfatninger i politiet. Men forskningen peker likevel på noen nokså stabile kulturtrekk. Et kjennetegn er et kriminalitetsbekjempende tenkesett og at politiet

tradisjonelt ikke har vært så opptatt av forebygging. Mange søker seg inn i politiet for å oppleve spenning. Politiet er handlingsorientert, og fokuset på innsats er større enn fokuset på strategisk arbeid. Det finnes sterke formelle og uformelle maktstrukturer. Etatstilhørigheten er sterk, og det er samhold internt og eksternt mot utenverdenen. Det interne samholdet går ikke nødvendigvis på tvers av profesjoner, enheter og distrikter. Forskingen beskriver dessuten at politikulturen består av mange paradokser, som at det finnes en streng linjestyrt kommando- og lojalitetskultur i kombinasjon med en operativ kultur der det er stor individuell handlefrihet.²¹¹

I Difis rapport kommer det frem at det er kulturelle variasjoner ikke bare mellom politidistriktene, men også mellom ulike enheter innenfor samme distrikt eller samme tjenestested. Kulturforskjeller kan også finnes mellom de som arbeider operativt, med etterforskning, forebygging, trafikk og beredskap. Difi oppsummerer at det er mange positive trekk ved den norske politikulturen, som at politifolk er handlingsorienterte, omsorgsfulle og tar vare på hverandre. Politiet får dessuten mange gode tilbakemeldinger, særlig fra de som samarbeider med politiet i forebyggende arbeid. Difi refererer imidlertid at mange av deres informanter mener at det er sider ved kulturen som bør forbedres. Kulturen er for lukket, slik at det er vanskelig for utenforstående å komme på innsiden og stille spørsmål. Dette gjelder ikke bare utenforstående utenfor etaten, men også andre profesjoner, enheter, avdelinger og distrikter. Håndtering av både konstruktiv kritikk og konflikter kan være utfordrende. Som et ledd i å utnytte en mangefasettert kultur til etatens beste mener Difi det kan være hensiktsmessig å utvikle et felles begrepsapparat, i tillegg til enkle metoder som kan bidra til refleksjon og dialog mellom de ulike kulturene.²¹²

8.5 Politiledelse i teori og praksis

8.5.1 Hva er politiledelse?

Ledelse gis ingen presis definisjon i Difis evalueringer, men operasjonaliseres i forbindelse med hva politiledere skal gjøre, som å sette retning og drive endring, motivere og utvikle medarbeiderne og skape resultater i samhandling

med andre.²¹³ Dette kan beskrives som en normativ forventning om hva politiledere skal og bør gjøre, og fokuset rettes mot den enkelte leder.

Ny forskningslitteratur om politiledelse har en annen innfallsvinkel, og kritiserer mye av ledelseslitteraturen for å ha et nokså ensidig fokus på den enkelte leder.²¹⁴ I stedet for å liste opp normative krav og forventninger til hva politiledere bør og skal gjøre, kaller Filstad sin tilnærming for «ledelse-som-praksis-perspektiv». Fokus må rettes mot *lederpraksis* framfor mot den enkelte leder. Hun framhever at politiledelse må forstås som «en kollektiv praksis av leder- og medarbeiderrelasjoner».²¹⁵ Praksis er mønstre av handlinger som over tid profesjonaliseres, perfektioneres og automatiseres. Handlingene bygger på kunnskaper, evner og ferdigheter, men også på hvem lederen er, hvilke hjelpemidler lederen har til rådighet og rammebetingelser vedkommende arbeider innenfor. Rammebetingelser som kultur, struktur og organisering påvirker en ledelsespraksis, men rammebetingelsene blir også påvirket av ledelsespraksiser.²¹⁶ Ledelse handler altså om relasjonene mellom ledere og medarbeidere og hva som kjennetegner en kollektiv praksis, og fokus rettes mot ledelsespraksiser framfor den enkelte leder. Ledelsespraksiser kan være gode, middels eller dårlige, men «ledere er så gode (eller dårlige) som de ledelsespraksiser de er ansvarlige for å lede».²¹⁷ Teorier om politiledelse må være tett knyttet til politiledelse i praksis. Det er derfor også foreslått at politiledelse er «å inspirere, styre og ha omsorg for en gruppe som jobber sammen mot et felles mål i hverdag og kriser, og i ytterste fall situasjoner hvor liv står i fare».²¹⁸ Forutsetningen for at avanserte organisasjoner kan utvikle seg, og politiet er en avansert organisasjon, er at mennesker evner å kommunisere. Relasjonskvalitet og kommunikasjon mellom menneskene som er involvert er selve kriteriet for en vellykket organisasjonsaktivitet.²¹⁹

8.5.2 «God nok» politiledelse?

Et forskningsprosjekt i 2016 undersøkte hva politiledere bruker tiden på, og kunne oppsummere følgende oppgaver: 1) mestre lederrollen(e), 2) lede og håndtere organisatoriske hendelser for ikke å bli en propp i

systemet, 3) drifte og administrere den organisatoriske enheten de er ansvarlige for, 4) å velge, prioritere, forvalte og ta ansvar for beslutninger og 5) ta vare på og utvikle mellommenneskelige relasjoner.²²⁰ Lederrollen handlet bl.a. om å bygge legitimitet som leder og håndtere hverdager som ofte kunne være kaotiske, hektiske og kompliserte. Studien konkluderte at det fantes gode, middels og dårlige ledere i politiet, slik det også er i andre organisasjoner. Det var ikke var noe galt med ledelseskulturen, men det var lite fokus på ledelse som fag i politiet. Dette er noe annet enn dårlig ledelseskultur, konkluderte forfatterne.²²¹

Filstad oppsummerer at det faglige kompetansenivået i politiet er høyt, at det mye god ledelse i politiet, men at ledelse ofte er noe den enkelte politiledere må finne ut av selv.²²² Hun tar også fram begrepet «god nok ledelse».²²³ «God nok» innebærer «å få jobben gjort» og håndtere oppgaver og forpliktelser på en tilfredsstillende måte.²²⁴

«Det er sjelden noe heroisk, heltemodig eller perfektjonistisk ved ledere generelt, og derfor heller ikke politiledere. De fleste politiledere er hardtarbeidende, interesserte og genuint opptatt av samfunnsoppdraget»,

skriver hun.²²⁵ Når ledere ikke alltid klarer å oppfylle normative forventninger til hva som er god ledelse, må det sees i sammenheng med at politilederrollen må håndtere et mangfold av relasjoner og ofte motstridende forventninger fra publikum, politikere og egne ansatte. Forventningene som rettes til politiet fra politisk, juridisk og samfunnsmessig hold kan overgå det som faktisk er mulig å leve opp til, slik at politiledelse er mer krevende i dag enn tidligere. Men «god nok ledelse» handler uansett om ansvar, og det å stå til ansvar for sine handlinger.

Ledelse er noe aktivt og handlende, og beskrives best ved hjelp av verb som å «gjøre, lede, produsere, utvikle (f.eks. handlingsrom), skape (f.eks. mening), lære, endre, prioritere, forhandle, løse (f.eks. dilemmaer), handle, se, vurdere, motivere, involvere, identifisere».²²⁶ Denne måten å operasjonalisere ledelse på har tydelig relevans når det gjelder å lede læring og læringsprosesser.

8.6 Erfaringslæring i teori og praksis

8.6.1 Kunnskapsbasert erfaringslæring

*Et ansvarlig politi*²²⁷ beskrev erfaringslæring som en kontinuerlig læringsprosess der mange elementer er knyttet sammen i en lærings sirkel som inneholder fire ulike faser. *Fokus* innebærer at man definerer bestemte mål og har en plan. *Intervensjon* er å sette planen ut i livet. *Vurdering og refleksjon* er fasen der tiltakets virkninger vurderes og drøftes. *Nødvendige korrigeringer* gjøres avhengig av hvordan tiltaket har virket. Fasene er ikke strengt atskilte, men angir likevel en bestemt rekkefølge. Lærings sirkelen forteller at erfaringslæring og evaluering henger sammen.

Erfaringslæring beskrevet på denne måten bygger imidlertid på kunnskap man allerede har og praksis man kjenner til. Erfaringslæringens begrensninger er at man sjelden klarer å tenke og gjøre noe nytt. Denne formen for erfaringslæring kan knyttes til såkalt enkeltkrets læring der man ikke stiller de grunnleggende spørsmålene, i motsetning til dobbeltkrets læring som innebærer kritisk refleksjon om underliggende normer, rutiner, vaner, praksis og virkelighetsforståelser man tar for gitt.²²⁸ *Et ansvarlig politi* argumenterte derfor at erfaringslæringen må være kunnskapsbasert. Kunnskapsbasering innebærer systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formål å treffe strategiske og operative beslutninger, og forutsetter at politiet tar i bruk annen kunnskap enn sin egen erfaringsbaserte, som for eksempel forskning. Kunnskapsbasert erfaringslæring er en forutsetning for å opprettholde og videreutvikle et demokratisk og ansvarlig politiarbeid. Det handler ikke om å finne synderbukker, men om å undersøke og evaluere mønstre for politiarbeid og ha et spisset fokus på praksis og mulige systemproblemer.

Forskningen påpeker at det å lære av feil forutsetter åpenhet om kritikkverdige forhold, feil og nesten-feil. I praksis kan dette imidlertid innebære krevende balanse-ganger, for med åpenhet kan både enkeltansatte og kanskje et helt politidistrikt « snakke på seg » en ubehagelig medieomtale eller i verste fall en straffesak.

Taushetskoden er fremhevet som hindring for læring. Det er heller ikke uvanlig at organisasjoner har en uvilje mot å dele negative erfaringer med omverdenen. Selv om det kan være mange motiver, kan én grunn være frykt for at pinlige svakheter blir synlige.²²⁹

Derfor er det svært viktig at politiet dyrker et trygt yrings- og læringsklima, samtidig som det må være rom for å gjøre feil og begå tabber.²³⁰

8.6.2 Spesialenheten som «kompetansesenter» for politiet

Spesialenheten for politisaker skal etterforske og påtaleavgjøre saker som gjelder spørsmål om ansatte i politi- og påtalemyndigheten har begått straffbar handling i tjenesten. I tillegg skal Spesialenheten bidra til å styrke forebyggingen av kriminalitet internt i politiet. Spesialenheten for politisaker er dermed et «kompetansesenter som politiet har bruk for i det kvalitetsforbedrende arbeidet».²³¹ Informasjon om faktiske hendelser er et viktig grunnlag for diskusjon og læring i politiet.

Spesialenhetens årsrapporter²³² inneholder fylldige beskrivelser av enhetens virksomhet, i tillegg til prinsipielle oppsummeringer av saker og sakskomplekser og fagartikler fra eksterne bidragsyttere. Ledelse i politiet og at ledere har ansvar for å forebygge lovbrudd og tjenestefeil har vært et gjennomgangstema i årsrapportene. Artikler i årsrapportene er ment å gi et grunnlag for refleksjon og diskusjon i politiet om hva som er god og riktig ledelse. Allerede i 2009 etter bare ca. fire års drift oppsummerte Spesialenheten det slik:

«Det er viktig at medarbeidere i faresonen blir sett og fulgt opp og ikke har for store fullmakter når det gjelder å styre sin egen arbeidshverdag. Noen må bry seg og følge med. Det finnes mange eksempler i Spesialenhetens portefølje på at ledere i politiet har oppfattet forhold som klart burde ha gitt grunn til bekymring og inngripen, men hvor man har latt være å foreta seg noe. Det kan for eksempel være snakk om misbruk av fullmakter, narkotikalovbrudd eller seksuelt krenkende atferd. Lederen kan ha vurdert opplysningen, funnet den vanskelig å følge opp eller usannsynlig, og ingenting har skjedd. Alle slike opplysninger må følges opp. Å la det være kan innebære et svik i forhold til ofre, arbeids-

miljøet, politiets omdømme, den personen som opplysningene gjelder og dens nærmeste.»²³³

Spesialenheten har oppsummert at det i de alvorligste straffesakene har vært ledere og kolleger som over tid har sett tegn som gir grunn til bekymring.

«Samtidig som man er overrasket og skuffet over det som er avdekket, bærer flere på en anger i forhold til at man ikke tidligere formidlet den kunnskap man hadde videre, eller grep inn med bakgrunn i den kunnskap man da hadde»,

oppsummerer Spesialenheten.²³⁴ Spesialenheten er ikke i tvil om at antallet straffesaker mot politiansatte ville ha vært færre hvis ledere hadde handlet på en annen måte når de fikk informasjon som ga grunnlag for bekymring.²³⁵

8.6.3 Læring i saker oversendt fra Spesialenheten til politiet til administrativ vurdering

Et godt eksempel for å belyse hvordan politiet bruker saker fra Spesialenheten som erfaringslæring, er hvordan politiet håndterer saker som Spesialenheten oversender til administrativ vurdering i henhold til påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd: «Sjefen for Spesialenheten skal sende saken til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans dersom det gjennom anmeldelse eller ved enhetens etterforskning, er kommet frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt». I saker oversendt til administrativ vurdering har Spesialenhetens etterforskning avdekket svikt i politiets rutiner og praksis. Saken gir ikke grunnlag for straffereaksjon, men Spesialenheten mener at andre reaksjoner eller tiltak bør vurderes for å forebygge framtidige uønskede hendelser. Saken er egnet til læring og kan også gi grunnlag for disiplinær reaksjon overfor ansatte i politiet.

Wathne tok for seg 33 saker oversendt til administrativ vurdering i 2007.²³⁶ Studien viste at det var store variasjoner mellom politidistriktene når det gjaldt politimestrenes involvering, medvirkning fra ansatte og spredning av resultatene fra Spesialenhetens vurdering. Det var betydelige forskjeller med hensyn til om sakene ble brukt til kollektiv læring. Gjennomgående var det lite systematikk

i dokumentasjonen av hva som hadde blitt gjort, men det fantes også eksempler på politiledere som hadde brukt saken som læring på organisasjonsnivå og dermed framstått som rollemodeller for hvordan man kan lære av erfaring.

At saker oversendt til administrativ vurdering i liten grad ble brukt som grunnlag for erfaringslæring, ble bekreftet også i senere undersøkelser. I stedet for kontinuerlig oppmerksomhet mot refleksjon og læring og hva saken kunne bety for endringer i eksisterende praksis, handlet det mer om at politilederne «kvitterte ut» saken.²³⁷

Hoel og Bjørkelo valgte ut saker som Spesialenheten i 2013 omtalte på sin hjemmeside under fanen «Erfaringslæring/Administrative avgjørelser». Studien viser at disse «gråsonesakene» satte i gang ulike prosesser, men analysen kunne avdekke tre hovedfunn på tvers av politidistriktenes saksbehandling.

For det første tolket politilederne det slik at *praksis måtte strammes inn*; dette for eksempel som en konsekvens av at Spesialenhetens vedtak ble tolket slik at tjenestepersoner hadde misforstått jussen eller tøyd grensene for hvor langt man kan gå.

For det andre kunne tiltakene beskrives som *instrumentelle og mekaniske*. På organisasjonsnivå fikk for eksempel ansatte opplæring om de problemstillingene som påtalevedtaket omhandlet. Ulike tiltak ble også gjennomført på personnivå. Når tiltakene beskrives som instrumentelle og mekaniske, er det fordi politilederne først og fremst brukte virkemidler som påminnelser, opplæring og tekniske tiltak heller enn å gå inn i hvordan praksis er i politidistriktet. Filstad utdyper problemene med å anlegge et instrumentelt perspektiv.²³⁸ Et instrumentelt perspektiv bygger på at en politikultur kan endres fordi den lar seg manipulere. Kulturendring blir forstått som et lederansvar, og endringer skjer ovenfra og ned. Dette står i motsetning til det som kalles et *institusjonelt perspektiv*, som bygger på at kultur ikke er noe som en organisasjon «har», men noe en organisasjon «er». Politikultur er menneskeskapt, og kan ikke endres uten at mennesker endrer seg. Dette forutsetter at endringer av kultur må skje nedenfra og opp.²³⁹

Det tredje funnet i studien til Hoel og Bjørkelo var at politilederne *ikke analyserte saken utover dens strafferettslige problemstillinger*. Dette kan tyde på at når det ikke kan bevises at handlingen er straffbar, er det en ikke-sak. Selv om politiledere tok opp mulige kulturelle forklaringer på et ledermøte, ble det ikke fulgt opp på organisasjons- og individnivå. Sakene ses på med strafferettens briller, og derfor blir rammen for erfaringslæring trang. Erfaringslæringen er drevet av politiledernes etablerte erfaringsbaserte vaner og ikke av nysgjerrighet og undring. Hvis man ønsker endring av praksis forutsetter det en måte å lære på som fremmer kritiske spørsmål til og refleksjon over praksis. Å lede erfaringslæring forutsetter blant annet at ledere analyserer sakene bredt, at de stiller normative spørsmål om hendelsen, og at de har innsikt i at erfaringslæring betinger refleksjon og dialog.

Også Politiets Fellesforbund har påpekt at erfaringslæringen har et altfor snevert strafferettslig fokus, og at dette er et kulturelt problem. Hovedverneombud Audun Buseth i Politiets Fellesforbund har formidlet til utvalget at «det ligger i politiets ryggmarg at man etterforsker for å straffe og ikke undersøker for å lære».²⁴⁰ Kulturarbeid er derfor en avgjørende faktor. Arne Johannessen, mangeårig tidligere leder for Politiets Fellesforbund, knytter også manglende kultur for åpen debatt, refleksjoner og vilje til erfaringslæring til at samfunnsoppdraget tolkes i et strafferettslig perspektiv:

«Politiet skal finne den skyldige, så er ein ferdig. Dette pregar óg kulturen i politiet når noko går gale. Då er det viktigaste å plassera ansvaret og finna den skuldige. Læringa er ikkje så viktig».²⁴¹

For at læring skal bli mulig, har det stor betydning at politi og politiledere har en dekkende forståelse for hva erfaringsbasert læring innebærer. Forskning har imidlertid vist at politiledere ikke forbinder det samme med begrepet erfaringslæring.²⁴² Mange assosierer erfaringslæring med utdanning, trening og kurs. I praksis blir erfaringslæring ofte knyttet til å finne læringspunkter etter konkrete hendelser. Erfaringslæring er imidlertid noe mer enn å lære av egne og andres erfaringer, og må ikke begrenses til å finne en løsning på et problem ved å adoptere en bestemt problemløsning. I beste fall er dette en kortsiktig

løsning. I stedet må man reflektere over virkelighetsoppfatninger som styrer praksis. Først da blir det mulig å finne årsaker til problemet.²⁴³

En felles forståelse av hva læring er, innebærer å legge til grunn at *refleksjon* er en forutsetning for læring og endring. Læring skjer gjennom deltakelse og tilhørighet, og forutsetter at ledere og medarbeidere utfordrer hverandre slik at man finner nye løsninger. I dette inngår også samarbeid med andre aktører og å utvikle relasjoner med omverdenen.²⁴⁴ For å utvikle politiet som en lærende organisasjon, må man reflektere over verdier og virkelighetsoppfatninger man tar for gitt. Kunnskap og meninger må deles. Klimatet for læring krever en ledelse som tilrettelegger for et positivt arbeidsmiljø som oppmuntrer til læring, og åpenhet og dialog er helt nødvendig.²⁴⁵

I hierarkiske organisasjoner med mange ledernivåer er det en risiko for at toppledere er for lite oppdatert fordi informasjon flyter tregt nedover og oppover eller at informasjon stopper opp på lavere nivåer. Organisasjoner med «høye hierarki» kjennetegnes dessuten av at toppledelsen kan sile vekk informasjon som setter organisasjonen i et dårlig eller uheldig lys.²⁴⁶ Granskingen av arbeidsgivers håndtering av politietterforsker Robin Schaefer varsler i den såkalte Monika-saken i Hordaland politidistrikt framhever dessuten at det dårlige yringsklimaet som rammet Schaefer som varsler var et resultat av en godt innarbeidet kultur.²⁴⁷

En spørreundersøkelse i 2018 viste at politiet har betydelig utfordringer når det gjelder læringsklima.²⁴⁸ Bare 19 % var enige i at «ledere tilrettelegger for læring». 26 % var enige i at «åpenhet for andres meninger» kjennetegner politiet, mens bare 13 % var enige i at «læring belønnes». Riktignok var det mange som svarte «verken eller» på disse spørsmålene, men svarene går uansett i en bestemt retning som viser at politiet har en vei å gå. Det kom dessuten fram at politiledere mener at de tilrettelegger for læring i større grad enn ansatte mener. Filstad oppsummerer det slik:

«Å utvikle en lærende organisasjon er krevende og forutsetter hardt arbeid og en felles læringsvisjon. Det innebærer en felles forståelse av hva læring er, og hva

som kjennetegner læringsprosessene i praktisk arbeid. Nødvendig forankring på toppledernivå er kritisk. Toppledelsen må ikke bare ta beslutningen om å utvikle en lærende organisasjon, men også gi nødvendig ansvar og myndighet til de ulike ledernivåene».²⁴⁹

Det er påpekt at grunnleggende verdier i politiets yrkesetikk framhever rettferdighet, tillit, menneskeverd og likebehandling, men at dette passer dårlig med en kultur og et styringssystem som bygger på ordrer, detaljstyring og kontroll.²⁵⁰ Et konstruktivt læringsklima må derfor utvikles i etat som preges av tunge kulturelle tradisjoner. Det er også påpekt at utvikling av en felles kultur og det å enes om visjoner kan hemme forandring og nytenkning, siden det kan føre til ensretting og lydighet heller enn at man utfordrer sannheter som tas for gitt.²⁵¹ Dette er en viktig påminnelse, som tilsier at heller ikke nye visjoner, verdier og praksiser som utvikles i en læringsprosess skal tas for gitt som evige sannheter. Påminnelsen understreker at læring og endring må være en kontinuerlig prosess og skje i åpenhet innenfor et yringsklima som åpner for at meninger kan brytes.

En spørreundersøkelse i 2018 viste imidlertid at endringsviljen i politiet er stor i politiet. Ca. 80 % svarte at de var enige i at politiet må bli mer kunnskapsbasert og at lederkulturen må endres.²⁵² Norsk politi har sammenlignet med de fleste andre land et høyt faglig nivå. Politiansatte er i stor grad indre motiverte, engasjerte og har et oppriktig ønske om å løse samfunnsoppdraget.²⁵³ Slik utvalget ser det, bør summen av slike positive kjennetegn kunne skape et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med å utvikle politiet som en lærende organisasjon.

8.6.4 Nye rutiner og regler for systematikk og læring

«Kontrollmekanismeutvalget» konkluderte at saker fra Spesialenheten oversendt til politiet ikke ble håndtert på en måte som tilrettela for læring. Manglende sporbarhet, notoritet og systematikk var et gjennomgående problem. Dette fulgte Politidirektoratet opp i en evaluering i 2015 av 62 saker oversendt fra Spesialenheten til administrativ vurdering i perioden 1. januar 2012 til 31. desember 2013.²⁵⁴

Evalueringen oppsummerte at sakene gjennomgående ble behandlet grundig og godt. Spesialenhetens anbefalinger ble i stor grad fulgt opp. Politiet utformet også egne tiltak i en viss grad, noe som kunne tyde på at politidistriktene og særorganene hadde fått et mer aktivt forhold til erfaringslæring. Uønskede hendelser ble i større grad evaluert med sikte på å unngå at noe lignende ville skje i fremtiden. Det var imidlertid manglende notoritet om hvilke tiltak som var iverksatt. Klagereglementet fastsatte at saker som Spesialenheten oversendte til administrativ vurdering skulle behandles som publikumsklage etter at saken var mottatt, blant annet med hensyn til hvordan saken ble registrert. Siden ingen politidistrikter eller særorganer behandlet sakene i henhold til klageinstruksen, ble politiet derfor bedt om å innarbeide som en regel at saker oversendt til administrativ vurdering skulle behandles i henhold til klagesaksinstruksen. Evalueringen oppsummerte dessuten at Politidirektoratet i større grad må ta for seg saker som har generell og prinsipiell interesse, og vurdere behov for endrings- og utviklingsarbeid. Oslo politidistrikt påpekte både den gang og senere at det ikke var hensiktsmessig å behandle påtalevedtak oversendt til administrativ vurdering etter klagereglementet av mange grunner, bl.a. av hensyn til personvern og taushetsplikt. Klagesaksinstruksen inneholder i dag ingen bestemmelser om at påtalevedtak oversendt til administrativ vurdering skal behandles etter klagesaksreglementet.

8.7 Ledelse, risikoerkjennelse og læring

Rapportene som er omtalt i dette kapitlet tar for seg ulike temaer knyttet til politiets virksomhet, men alle belyser at politiets lederskap og kultur preges av manglende forutsetning, dvs. *manglende risikoerkjennelse*. 22. juli-kommisjonen framhevet at god risikoforståelse utvikles ved at det over tid opparbeides kunnskap om hvor sannsynlig ulike situasjoner vil oppstå og hvilke konsekvenser det vil ha. Dette er en generell lærdom som er høyst relevant også når det gjelder å forebygge korrupsjon og andre lovbrudd i politiet, og Spesialenheten har eksplisitt etterlyst politiets beredskap på dette området: «Ledere og ansatte i politiet bør ha bevissthet om og beredskap for at straffbare handlinger kan bli utført av kolleger». ²⁵⁵ Hvis virkelighetsoppfatningen er at «korrupsjon og lovbrudd kan ikke skje hos oss», møter man

korrupsjonsrisikoen uforberedt. En slik virkelighetsoppfatning gjør det sannsynlig at en sak i beste fall bare blir håndtert hendelsesstyrt og reaktivt og ikke prinsipielt i en systematisk forebyggingsplan. Risikoerkjennelse er selve forutsetningen for å forebygge framtidige farer, kriser og problemer av ulike slag. Spesialenhetens erfaringer tilsier at *en mer engasjert og tydelig daglig ledelse* er den faktoren som best vil kunne forebygge at det begås straffbare handlinger av ansatte i politiet og påtalemyndigheten. ²⁵⁶

I tillegg til å etterlyse risikoerkjennelse, legger rapportene vekt på betydningen av utvikling og læring i politiet. Kunnskapsbasert erfaringslæring innebærer dobbeltkretslæring og refleksjon om virkelighetsforståelser som tas for gitt. Koblet sammen med risikoerkjennelse i forhold til framtidige farer, må erfaringslæring inngå i en langsiktig plan. Utvikling av politiet som en lærende organisasjon forutsetter derfor strategisk politiledelse. Strategisk ledelse innebærer å overskue, gjennomskue og skue framover; det handler om de tre F'ene framskrive, forutsi og forestille seg. Framskrive betyr å se og reagere på forhold i omverdenen og vurdere hvordan de kan påvirke organisasjonens framtid. Forutsi er å foregripe det som kommer til å skje. Å forestille seg innebærer å ha en visjon om hvordan framtiden vil bli. ²⁵⁷

Selv om korrupsjon og andre lovbrudd i politiet skulle være unntak, vil manglende risikoerkjennelse og dermed forebygging få alvorlige konsekvenser. Kultur, holdninger og læring i politiet må bygge på at politiet retter risiko-forståelse og risikovurderinger mot seg selv, og på dette området tar hensyn til at sannsynligheten for at noe inntreffer *kan* være liten, men at konsekvensene vil bli store når det skjer.

Det har kommet fram i dette kapitlet at begreper som kultur og læring ikke gis samme innhold. Betydningen av å ha en felles forståelse av hva man legger i grunnleggende begreper er viktig. Hvis endringsprosesser skal lykkes, må man kunne snakke noenlunde det samme språket. Slik utvalget ser det, er det spesielt viktig å ha en felles forståelse av hva politiet som en lærende organisasjon innebærer og hva det krever av politiledelse og politi-ansatte når læring og læringsprosesser skal omsettes i praksis.

9 Varsling

9.1. Formålet med varsling

Arbeidsgiver har ansvaret for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lovgivning, vedtatte instruksjoner og etiske retningslinjer. Dersom arbeidsgiver blir kjent med eller får mistanke om kritikkverdige forhold, har arbeidsgiver en aktivitetsplikt for å undersøke forholdet. Plikten retter seg både mot øverste leder i virksomheten og ledere på andre nivåer som utøver arbeidsgiverbeføyelser og ledelse. Arbeidsgiver har ansvar for å følge opp den enkelte medarbeider og for å sørge for at det er gode rutiner for etterlevelse av regelverket og at virksomheten har en god internkontroll.

I mange situasjoner vil det være andre ansatte som observerer eller får mistanke om kritikkverdige forhold, som arbeidsgiver bør gjøres kjent med slik at det kan settes inn nødvendige tiltak. Derfor er det viktig at ansatte kan si fra til arbeidsgiver uten å risikere represalier eller andre former for gjengjeldelse. Adgangen for ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er i vid forstand en av flere kontrollmekanismer i virksomheten. Ved varsling blir arbeidsgiver gjort oppmerksom på forhold som en eller flere ansatte mener er kritikkverdige og som bør undersøkes nærmere. Avhengig av hva som avdekkes vil den som er ansvarlig for virksomheten derved få et grunnlag for og mulighet til å treffe nødvendige tiltak.

I forbindelse med politireformen i 2016, ofte kalt nærpolitireformen, omtalte Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 61 LS (2014-2015) ulike tiltak som hadde blitt gjennomført for å styrke sentrale kontrollordninger i politiet. Varslingsinstituttet etter arbeidsmiljøloven ble fremhevet som én av kontrollordningene, og det ble særlig gjort rede for ordningen med varsling via en sentral varslingskanal for justis- og beredskapssektoren, som hadde blitt innført fra 1. januar 2015. Det ble fremholdt at denne ordningen ble innført «[f]or å legge enda bedre til rette for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen enn det virksomhetsinterne varslingsordninger alene kan gjøre».²⁵⁸ Omtalen av varsling i denne proposisjonen viser at departementet legger stor vekt på

varsling som virkemiddel for å rette opp i kritikkverdige forhold i justissektoren, derunder politiet. Uttalelsene tydeliggjør en forventning om at politiledere tar sin plikt til å følge opp varsler på alvor.

Ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten er regulert i kapittel 2 A i arbeidsmiljøloven 17. juni 2005 nr. 62. Varselet, som kan gis skriftlig eller muntlig, utløser en plikt for arbeidsgiver til å sørge for at påstandene i varselet blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid.

Varsling innebærer ofte en belastning for den som sier fra. Bare det å fremføre kritikk mot en kollega eller leder er i de fleste tilfeller forbundet med ubehag. I tillegg risikerer den som varsler selv å bli utsatt for kritikk eller ulike former for gjengjeldelse. Risikoen for gjengjeldelse kan i seg selv avholde ansatte fra å si fra om kritikkverdige forhold.

Det foreligger både nasjonal og internasjonal forskning knyttet til varsling eller «whistleblowing». Innen forskning brukes ofte begrepet «varsling» om situasjoner hvor en tidligere eller nåværende ansatt, som har vært vitne til ulovlige, uetiske eller kritikkverdige handlinger på arbeidsplassen, sier fra om dette til personer eller instanser som har mulighet til å gjøre noe med forholdet. I forskningsammenheng kan derfor varslingsbegrepet være noe videre enn det som følger av arbeidsmiljøloven.

Selv om formålet med varsling er viktig, kan varslingsinstituttet misbrukes til å forfølge egne interesser eller for å ramme andre. Misbruk av varslingsinstituttet kan tenkes å forekomme også i politiet. Blant annet kan man tenke seg at kommandostrukturen og forventningen om å innrette seg etter de ordrer som blir gitt av overordnede, og av beslutninger fra påtalemyndigheten, vil kunne lede til situasjoner hvor det oppleves som en mulighet å ta i bruk varsling uten at det er reelt berettiget.²⁵⁹ Arbeidsmiljøloven søker å hindre misbruk av varslingsinstituttet, både gjennom krav om at varselet må gjelde «kritikkverdig forhold», jf. § 2 A-1 første ledd og gjennom de undersøkelser som skal foretas.

9.2 Arbeidsmiljølovens regler om varsling

Varsling kan være både en rettighet og en plikt for den ansatte. *Retten* til å varsle var frem til 1. januar 2007 et utslag av den alminnelige ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Varslingsretten var begrenset av de ulovfestede reglene om krav til lojalitet i arbeidsforhold.²⁶⁰ Retten til å varsle ble første gang lovfestet i 2005, i arbeidsmiljøloven § 2-4. Bestemmelsen fastsatte en rett til å varsle «offentlig», men det var, ordlyden til tross, visstnok også meningen at den skulle regulere intern varsling på arbeidsplassen. Paragrafen trådte aldri i kraft. Ved lov 1. desember 2006 nr. 64, som trådte i kraft 1. januar 2007, ble bestemmelsen endret slik at den gjaldt varsling generelt, ikke bare «offentlig» varsling.²⁶¹

I 2017 undergikk varslingsreglene i arbeidsmiljøloven en omfattende revisjon, hvor § 2-4 ble opphevet, og loven fikk et nytt kapittel 2 A om varsling. Retten til å varsle fremgår nå av § 2 A-1 første ledd, som slår fast at «[a]rbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet». «Kritikkverdige forhold» er et relativt vidt begrep, se legaldefinisjonen i § 2 A-1 annet ledd, som innledes slik:

«Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære ...».

Som det fremgår, dekker bestemmelsen brudd på rettsregler, derunder straffbare forhold, som korrupsjon, bedrageri eller underslag, brudd på virksomhetens etiske retningslinjer og brudd på alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet.²⁶²

Ytringer om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold faller som hovedregel utenfor anvendelsesområdet for varsling. Det samme gjelder ytringer om faglig uenighet, uenighet om utøvelse av styringsrett, og personkonflikter. Uttalelser om slike forhold og politiske ytringer reguleres av Grunnloven § 100.

Paragraf 2 A-2 gir regler om fremgangsmåten ved varsling. Bestemmelsen skiller mellom intern varsling, ekstern varsling til offentlig myndighet og ekstern varsling til media eller offentligheten for øvrig. De to førstnevnte formene for varsling kan alltid benyttes, mens det stilles nærmere krav til situasjonen ved varsling til media eller offentligheten for øvrig.

Det gjelder ingen formkrav til varsler etter arbeidsmiljøloven. Begrepet «varsling» må forstås i vid betydning. Det er tilstrekkelig at arbeidstaker har sagt fra om kritikkverdige forhold i virksomheten. Varselet kan fremsettes skriftlig eller muntlig. Det er ikke avgjørende om det kalles avvik, bekymringsmelding eller varsel. Det er innholdet som avgjør om det er et varsel.

Av særlig betydning for de spørsmål utvalget behandler, er reglene om arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling, jf. § 2 A-3. Det følger av denne bestemmelsen at arbeidsgiver skal sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt, jf. første ledd. Den aktuelle bestemmelsen kom først inn i arbeidsmiljøloven i 2017, men også fra 2007 gjaldt det en aktivitetsplikt når arbeidsgiver mottok varsler fra ansatte. Det fremgår av lovforarbeidene²⁶³ at:

«Det følger av dette at alle arbeidsgivere i første omgang må *vurdere* om det er et behov for særlige tiltak i virksomheten. Hvorvidt det er behov for tiltak vil avhenge av risikoforholdene eller av ytringsklimaet i virksomheten. Det følger av § 3-1 at arbeidsgiver har en plikt til å vurdere risikoforholdene i virksomheten i relasjon til helse-, miljø- og sikkerhet. Lovforslaget innebærer at arbeidsgiver også må vurdere andre risikoforhold, for eksempel faren for korrupsjon.»

Det er forbudt å gjengjelde en varsling, jf. § 2 A-4. Arbeidsgiver plikter å utarbeide skriftlige rutiner for intern varsling, jf. § 2 A-6, men rutinene skal ikke medføre noen begrensning i den lovbestemte retten til å varsle.

9.3 Varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven og statens etiske retningslinjer

Plikt til å varsle følger i noen tilfeller av arbeidsmiljølovens regler utenom varslingskapitlet, jf. kapittel 2 om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter. Dette gjelder blant annet når arbeidstakeren blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, jf. § 2-3 annet ledd bokstav b, og når det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen, jf. § 2-3 annet ledd bokstav d.

Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets etiske retningslinjer for statstjenesten fra juni 2017, pkt. 2.2,²⁶⁴ har statsansatte plikt til å melde fra til arbeidsgiver om forhold som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade. I departementets kommentarer til bestemmelsen heter det blant annet:

«Brudd eller begrunnet mistanke om brudd på sikkerhetsbestemmelser eller andre forhold som medfører fare for liv eller helse for ansatte eller befolkningen, er eksempler på handlinger og forhold som skal rapporteres. Det samme gjelder korrupsjon og forbrytelser eller misligheter. (...) Uttrykket 'andre misligheter' indikerer at forholdet må være av en viss alvorlighet, og man må i denne sammenheng ikke oppfordre til at det utvikles en 'sladrekultur'. Hvordan de ansatte i en virksomhet skal forholde seg til f.eks. kollegaers uheldige opptreden overfor andre kollegaer, klienter eller brukere generelt, er et spørsmål som må avklares gjennom den interne dialogen, knyttet til etablering av egne varslingsrutiner og eventuelt i egne retningslinjer.»

Det er ikke noe krav om at skaden skal være av økonomisk art. Også kunnskap om andre alvorlige forhold, kan utløse varslingsplikt etter statens etiske retningslinjer.

9.4 Rutiner for varsling i Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt utga «Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» 1. desember 2009. Varslingsretten fulgte av § 6 nr. 1, hvor det fremgikk at ansatte har rett til å varsle om «kritikkverdige forhold generelt». Etter § 16 skulle det først varsles til nærmeste overordnede, så fremt dette var «mulig eller anses hensiktsmessig». Det var derfor åpnet for at varsleren i et gitt tilfelle kunne henvende seg til et nivå over nærmeste overordnede. Ifølge rutinen skulle det også finnes et «varslingspunkt» i politidistriktet, med en egen e-post-adresse, se §§ 24-27. På bakgrunn av de opplysninger utvalget har fått under samtalene, legges det til grunn at mottakerne av varsler inngitt til dette varslingspunktet var en gruppe ansatte i Oslo politidistrikt som besto blant annet av en visepolitimester og HR-direktøren. Endelig la rutinen opp til at det skulle bli mulig å varsle via en leverandør av ekstern varslingsjeneste.

Den 16. januar 2014 ble det vedtatt en ny varslingsrutine. I all hovedsak var retten til å varsle, hva det kunne varsles om og hvem det skulle varsles til, regulert på samme måte som i rutinen fra 2009. Rutinen § 25 om varsling til et varslingspunkt hadde overskriften «Varsling til politimester ved Oslo politidistrikts varslingspunkt». Ordningen med varsling via en ekstern varslingsjeneste ble videreført.

Varslingsrutinen utfylles av en særskilt rutine for håndtering av varsler i Oslo politidistrikt, besluttet i AMU 6. mars 2019. Rutinen deler behandlingen av et varsel i en innledende fase, en undersøkelsesfase, en fase med konklusjon og oppfølging og en fase for videre læring. I den innledende fasen har HMS-lederen en sentral koordineringsrolle. Den som mottar varselet skal formidle dette til HMS-leder, som så forelegger saken for en vurderingsgruppe, som blant annet vurderer om saken skal behandles som en varslings sak, og hvordan den i så fall skal behandles. Saken går deretter tilbake til HMS-leder, som informerer politimesteren om vurderingsgruppens anbefaling. Politimesteren avgjør om saken skal behandles som en varslings sak, om den skal følges opp i

linjen eller om den skal oversendes til Spesialenheten. Politimesteren sender saken tilbake til HMS-leder, som underretter ansvarlig leder og vurderingsgruppen om politimesterens beslutning. På tilsvarende måte er det også detaljerte regler om hvem som gjør hva i undersøkelsesfasen og i konklusjons- og oppfølgingsfasen. Det er HMS-leder som underretter varslere om sakens utfall og følger opp politimesterens beslutning overfor de som har fått oppfølgingsansvar angående tiltak. Fasen med videre læring består i at HMS-leder kaller inn blant andre vurderingsgruppen og politimesteren til et årlig møte, hvor man diskuterer hva som har fungert bra med varslings sakene, hvilke forbedringspunkter som finnes, om varslingsrutinene bør revideres, og hvordan læringspunkter skal kommuniseres til resten av organisasjonen.

9.5 Nasjonal rutine om varsling i politi- og lensmannsetaten

En nasjonal rutine for varsling om kritikkverdige forhold i politi- og lensmannsetaten, med tittelen «Takk for at du sier fra!», ble utferdiget av Politidirektoratet i november 2016, og revidert i desember 2019. Den nasjonale rutinen gjennomfører kravene i arbeidsmiljøloven § 2A-6 om at virksomheten skal utarbeide rutiner for intern varsling og supplerer lovens regler. I rutinens punkt 2 defineres varsling som det å si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten til noen som har myndighet til å gjøre noe med det. Definisjonen samsvarer med den definisjonen som legges til grunn i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A. Kritikkverdig forhold er definert som «forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet», altså en tilsvarende ordlyd som den som følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 annet ledd.

Brudd på politidistriktets interne instruksjoner eller instruksjoner utferdiget av Politidirektoratet må antas å være omfattet av alternativet «i strid med rettsregler». Slike instruksjoner er rettslig bindende for politidistriktets ansatte, på grunn av overordnede nivåers og organers instruksjonsmyndighet.

Varselet skal som hovedregel fremsettes for HMS-leder, som mottar varselet på vegne av politimesteren. Det er

også adgang til å varsle nærmeste leder eller dennes nærmeste leder, dersom varselet gjelder varslere og nærmeste leder. Videre kan det varsles til verneombud og tillitsvalgt.

Når det gjelder varsling i politiet, har Politiets Fellesforbund (PF) siden 2016 anbefalt sine medlemmer ikke å varsle om kritikkverdige forhold, fordi forbundet mener at varslere ikke er godt nok ivarettatt. PF har i et møte med utvalget fremholdt at det har vært en positiv utvikling av varslingsinstituttet de senere årene, og har i den anledning uttalt blant annet følgende:

«Det har vært en positiv samfunnsmessig utvikling av varslingsinstituttet de senere årene, med blant annet ekspertutvalget, NOU-er og styrking av varslervernet i arbeidsmiljøloven. PF har over år jobbet for dette, og selv om det viktigste gjenstår, å sikre et uavhengig varslingsombud så har det også vært en utvikling. Et lyspunkt i for eksempel Oslo politidistrikt er at man gjennom et partssammensatt arbeid har fått på plass mal for dilemmatrening, opplæring og tiltakskort.»²⁶⁵

PF mener likevel at blant annet manglende opplæring og trening i håndtering og evaluering av varslings saker, og mangel på rutiner for oppfølging av de involverte, gjør at belastningen ved å varsle fremdeles er stor. Forbundet peker blant annet på manglende opplæring av undersøkelsesgrupper, og utilstrekkelige systemer og rutiner for oppfølging av involverte parter. Av den grunn anbefaler forbundet fortsatt ikke sine medlemmer å varsle.

9.6 Særlig varslingsplikt for politiet etter politiinstruksen og påtaleinstruksen

Politiet har en særlig posisjon i samfunnet som håndhever av rettslige normer som stiller krav til borgerne. For at politiet skal kunne ha den nødvendige legitimitet, integritet og troverdighet i denne rollen, er det en forutsetning at politiet sørger for etterlevelse av samfunnets normer også i egne rekker; både de normene som gjelder for alle og de som spesielt gjelder politiets virksomhet.²⁶⁶ Som en konsekvens av dette har politiet en mer omfattende

varslingsplikt enn andre i samfunnet. En særskilt rapporteringsplikt om kollegiale forhold er nedfelt i politiinstruksen § 6-3 annet ledd første punktum: «Dersom en politimann kommer til kunnskap om at en annen politimann har begått en ulovlig handling i tjenesten, skal han uten opphold melde dette til sin foresatte.» Unntak gjelder hvor tjenestepersonen etter straffeprosesslovens regler er fritatt fra vitneplikt. Rapporteringsplikten gjelder bare dersom handlingen er «ulovlig». Dette vilkåret kan være oppfylt ved brudd på interne instruks, men bare dersom instruksen er gitt med hjemmel i lov. Det er for eksempel ikke tilfellet for informantinstruksen. Begrunnelsen for å kreve at handlingen må være «ulovlig», er særlig at brudd på interne direktiver gjennomgående vil være av mindre alvorlig karakter.²⁶⁷ Denne begrunnelsen kan ikke sies å slå til ved brudd på informantinstruksen. For flere av reglene i instruksen vil manglende etterlevelse være et meget alvorlig forhold. Ordlyden i politiinstruksen § 6-3 annet ledd første punktum leder i dette tilfellet til at den instruksfestede rapporteringsplikten ikke gjelder, utelukkende fordi man har valgt ikke å lovfeste reglene om informantbehandling.

Det begrensede anvendelsesområdet for politiinstruksen § 6-3 har likevel neppe avgjørende betydning for om det eksisterer en plikt for ansatte i politiet til å varsle om brudd på informantinstruksen. En *alminnelig rapporteringsplikt* følger av politiinstruksen § 7-6, som krever at en tjenesteperson som i eller utenfor tjenesten får kunnskap om opplysninger som kan være «av betydning for politiet», skal varsle vedkommende politimyndighet eller sin foresatte uten opphold. Det vil åpenbart kunne være et eksempel på noe som er av «betydning» for politiet at en ansatt unnlater å følge interne instruks, derunder informantinstruksen. Det kan legges til at enhver foresatt, uavhengig av politiinstruksen eller andre skrevne regler, vil ha rapporteringsplikt om mer alvorlige instruksbrudd i kraft av sitt lederansvar. I tillegg vil alle tjenestepersoner kunne ha slik plikt som del av den alminnelige lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver.²⁶⁸

Dersom et ulovlig forhold begått i polititjenesten eller i påtalemyndigheten utgjør en *straffbar handling*, følger det av påtaleinstruksen § 34-5 annet ledd at en embets- eller tjenestemann som får mistanke om at noen har begått en slik handling i tjenesten, har plikt til straks å varsle Spesialenheten for politisaker. I og med at det her er

snakk om forhold varsleren legger til grunn er straffbare, vil varslingen som utgangspunkt måtte skje ved at forholdet anmeldes. Det er imidlertid ikke noe i veien for at det først rettes en uformell henvendelse til Spesialenheten, og at den som vurderer å anmelde innhenter råd derfra med hensyn til om det er grunnlag for anmeldelse. Utvalget legger til grunn at dette gjøres av og til, men i varierende grad fra politidistrikt til politidistrikt. Selv om etterforskningen i saker som gjelder spørsmålet om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten skal utføres av Spesialenheten, jf. straffeprosessloven § 67 sjetten ledd og påtaleinstruksen § 34-1 første ledd, vil det også kunne være aktuelt å foreta interne undersøkelser i politidistriktet for å kunne ta stilling til om det er grunnlag for anmeldelse. Riksadvokaten har i rundskriv RA-2006-3 punkt VI.1 uttalt at politidistriktene selv kan «foreta noen enkle undersøkelser for å bringe på det rene om det er grunnlag for å sende saken til Spesialenheten», men at regulær etterforskning skal overlates til Spesialenheten. Påtaleinstruksen § 34-5 annet ledd legger varslingsplikten (anmeldelsesplikten) på enhver tjenesteperson. Det normale vil nok være at avgjørelsen om å anmelde tas på høyt nivå i politidistriktet, men skulle en tjenesteperson på lavere nivå ikke få gjennomslag for sitt syn hos sine foresatte, har han eller hun muligheten til selv å inngi anmeldelse. Det må imidlertid antas å være en svært høy terskel hos underordnede for å gå til anmeldelse mot overordnede tjenestepersoners vilje.

Anmeldelsesplikten til Spesialenheten inntreffer når det foreligger «mistanke» om straffbart forhold. Hverken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen sier noe om hva som skal til av opplysninger som trekker i retning av straffbart forhold, for at det kan sies å foreligge mistanke. Det må imidlertid være nok at det finnes opplysninger som ut fra en objektiv vurdering tilsier at noe straffbart har skjedd. Dersom mistanken knytter seg til en bestemt tjenesteperson som identifiseres i anmeldelsen, må opplysningene gi grunnlag for å rette en eventuell etterforskning mot den aktuelle tjenestepersonen.²⁶⁹ Dette indikerer en relativt lav terskel for plikten til å anmelde. Samtidig vil en anmeldelse basert på svakt mistankegrunnlag kunne ha negative konsekvenser for både enkeltpersoner og politietaten.

I og med at det bare er straffbare forhold som hører under Spesialenheten, vil det kunne forekomme uregelmessigheter hvor det ikke foreligger anmeldelsesplikt, men som gir rett eller plikt til andre former for varsling, etter arbeidsmiljøloven, interne varslingsrutiner eller etter politiinstruksen § 7-6. Dette vil for eksempel kunne gjelde ved brudd på interne instruksjoner om tjenesteutførelsen, derunder informantinstruksen. Men det er fullt mulig at også instruksbrudd kan utgjøre straffbart forhold, etter straffeloven § 171 om tjenestefeil. Det straffbare etter denne bestemmelsen består i at noen ved utøving av offentlig myndighet «grovt bryter sin tjenesteplikt». Brudd på sentrale krav i informantinstruksen vil etter omstendighetene kunne utgjøre et slikt grovt brudd på tjenesteplikten, men terskelen for det straffbare etter § 171 er høy.

9.7 Kritikkverdige forhold som avdekkes etter klager fra publikum

Kritikkverdige forhold i politiet kan også bli avdekket gjennom klager som fremsettes av publikum etter Justisdepartementets instruks av 22. desember 2005 om behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten.²⁷⁰ Denne instruksen fastsetter hvordan klager fra publikum skal behandles, i saker hvor det ikke hevdes å være begått straffbare forhold, og hvor saken heller ikke gjelder forvaltningsmessige avgjørelser eller straffeprosessuelle avgjørelser og annen tjenesteutførelse av straffeprosessuell karakter, jf. instruksen § 1. Formålet med instruksen er å sikre en betryggende og ensartet behandling av de henvendelser som fremmes, samt å styrke borgernes rettssikkerhet, jf. § 2. Det er politimesteren eller sjefen for vedkommende særorgan som avgjør saken, men ansvaret for saksforberedelsen kan delegeres, jf. § 4 første ledd. Beskrivelsen i § 1 av instruksens anvendelsesområde leder til at den hovedsakelig får betydning for det som gjerne omtales politiets operative tjeneste. I Justisdepartementets brev av 22. desember 2005 til Politidirektoratet og Riksadvokaten sies følgende om begrensningen vedrørende «straffeprosessuelle avgjørelser og annen tjenesteutførelse av straffeprosessuell karakter»:²⁷¹

«Det er i annet strekpunkt [i § 1] avgrenset mot forhold som hører under påtalemyndigheten. (...) For det første er vedtak påtalemyndigheten treffer i medhold av straffeprosessloven holdt utenfor. (...) Men også andre tjenestehandlinger som hører under påtalemyndighetens ansvarsområde faller utenfor denne instruksen. Dette gjelder først og fremst anførsler knyttet til etterforskning og irrettføring av en straffesak, for eksempel at det hevdes at saken er etterforsket for sent, på en uheldig måte eller at det hefter andre feil og mangler ved etterforskningen eller den påtalemessige behandling.»

Det synes på bakgrunn av denne beskrivelsen klart at den formen for operativt politiarbeid som informantbehandling utgjør, vil være omfattet av klagebehandlingsinstruksen, uavhengig av om innhenting av opplysninger fra informanten er ledd i etterforskningen av en straffesak, eller har et annet formål, for eksempel forebygging eller innhenting av etterretningsopplysninger på strategisk nivå.

9.8 To undersøkelser om varsling i politiet

For å gi et inntrykk av hvordan ulike sider ved varsling i politiet kan avtegne seg i praksis, vil utvalget gi en kort oversikt over noen funn fra to forskjellige undersøkelser som er gjort. Den ene er en HMS-kartlegging gjort i et norsk politidistrikt i 2006.²⁷² I og med at denne undersøkelsen er fra 2006, er den foretatt før regler om varsling ble lovfestet i arbeidsmiljøloven, se ovenfor i 9.2. Den andre undersøkelsen er gjort i 2018 og 2019.²⁷³

Undersøkelsen fra 2006 hadde 558 deltakere og en svarprosent på 70. 17 % av de som svarte opplyste å ha vært vitne til ulovlige eller uetiske forhold på arbeidsplassen, mens 14 % sa de hadde varslet om kritikkverdige forhold. 82 % av de som hadde observert noe kritikkverdige, rapporterte at de hadde erfaring som varslere. De fleste varslene gjaldt brudd på sikkerhetsinstruksjoner. Deretter fulgte trakassering av kolleger og økonomiske misligheter. Undersøkelsen hadde også en «annet»-kategori, hvor det ble meldt om blant annet beruselse på jobb, inhabilitet ved straffesaksbehandling og brudd på taushetsplikt.

I de fleste tilfellene (57 %) var det en kollega på samme nivå i organisasjonen som sto for de kritikkverdige handlingene. Deretter kom, i synkende rekkefølge, overordnede og underordnede. Nesten alle som varslet hadde bare gjort det internt, men 5 % hadde først varslet internt og deretter eksternt. I 32 % av tilfellene førte varslingen til at forholdet ble avsluttet, mens 27 % ledet til at omfanget av det kritikkverdige forholdet ble redusert og 4 % ledet til midlertidig stans. I 12 % av tilfellene forble tilstanden uendret. 24 % oppga at de var usikre på om det hadde skjedd noe med det forholdet de varslet om.

Når det gjaldt personene det ble varslet mot, oppga varslerne i 24 % av tilfellene at «ingenting» skjedde med disse. Dette var den klart største svarkategorien. Der varselet fikk konsekvenser for den det ble varslet mot, besto konsekvensen i de fleste tilfellene i en irettesettelse fra ledelsen. Deretter kom omplassering eller degradering. Noen valgte å slutte i jobben, mens det var få som ble oppsagt eller avskjediget.

På spørsmål om effekten av varslingen for den som hadde varslet oppga flertallet at «ingenting» skjedde. Det var få som ble utsatt for gjengjeldelse fra kolleger eller ledere, mens én person rapporterte om en oppfølging av varselet som vedkommende opplevde som å bli belønnet for å ha sagt fra.

I undersøkelsen om varsling fra 2018 og 2019 ble 2956 politiutdannede stilt ulike spørsmål knyttet til varsling. Svarprosenten her var på 31. 29 % av de som svarte oppga å ha observert kritikkverdig forhold i tjenesten, og av disse var det 56 % som varslet én eller flere ganger. Forholdene det ble varslet om var blant annet destruktiv ledelse (28 %), forhold som var til fare for liv eller helse (14 %), manglende vilje til å korrigere alvorlige feil (13 %) og brudd på etiske retningslinjer (9 %). Cirka 60 % av de som svarte oppga at de ikke hadde oppnådd noen effekt av varslingen, mens cirka 40 % oppga at den hadde vært effektiv. Cirka 20 % oppga at de hadde opplevd negative konsekvenser av varslingen, hovedsakelig fra ledere.

9.9 Flere kanaler for behandling av varsler og bekymringsmeldinger

I politiet er det flere mulige spor for behandling av varsler, klager eller bekymringsmeldinger som pretenderer at det har skjedd noe kritikkverdig. Hvordan politiet skal behandle ulike former for varsler, beror både på innholdet i varselet og om det er fremsatt av ansatte i politidistriktet eller av andre. Mange saker håndteres utelukkende etter arbeidsmiljøloven kapittel 2 A om varsling og interne rutiner for slik behandling. Dersom det dreier seg om et mulig straffbart forhold som skal anmeldes til Spesialenheten, må det tas hensyn til dette ved behandlingen av saken. Videre kan det tenkes at meldingen om det kritikkverdige forholdet kommer i en publikumsklage som behandles i henhold til Justisdepartementets instruks av 22. desember 2005 om behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Publikumsklager som pretenderer å gjelde et mulig straffbart forhold skal sendes Spesialenheten. Endelig kan det være slik at arbeidsgiver avdekker eller får mistanke om mulige kritikkverdige forhold, som må undersøkes nærmere slik at det kan bli iverksatt nødvendige og riktige tiltak.

Uansett hvordan arbeidsgiver blir kjent med mulige kritikkverdige forhold kan forholdet resultere i en personalsak. Det kan være aktuelt å vurdere om en ansatt som har opptrådt kritikkverdig, for eksempel ved ikke å følge vedtatte instruksjoner, bør settes til andre arbeidsoppgaver. Videre kan det være aktuelt å vurdere arbeidsrettslige reaksjoner i form av muntlig tilrettevisning, skriftlig advarsel, ordensstraff, oppsigelse eller avskjed. Valg av reaksjonsform avhenger av sakens faktum og de rettslige vilkårene for den enkelte reaksjonsform.

Det vil under enhver omstendighet være arbeidsgivers ansvar å sørge for at saken blir behandlet i det spor den hører hjemme. Innkomne varsler utløser en aktivitetsplikt for arbeidsgiver, og det å få saken inn i riktig spor inngår i denne plikten.

Eirik Jensens arbeidsforhold og bekymrings- meldinger knyttet til hans tjenesteutførelse

Del III

10 Innledning

Utvalgets mandat sier blant annet at utvalget skal

«identifisere læringspunkter, med særlig vekt på ledernes ansvar til å følge opp at relevant regelverk følges og når noen 'sier fra' om forhold de opplever som kritikkverdige».

Mandatet må forstås slik at det favner videre enn formalisert varsling etter arbeidsmiljøloven kapitel 2 A, og at det omfatter alle opplysninger om enkeltpersoner som tilflytter ledere, og som av hensyn til tjenesten gir grunn til oppfølging. Ledernes ansvar for å kontrollere at reglene etterleves og for å følge opp varsler og bekymringsmeldinger om mulige kritikkverdige forhold henger nøye sammen. Oppfølging vil ofte være en vesentlig del av kontrollen med etterlevelse av regelverket.

Politimesteren har som øverste leder ansvar for alt arbeid som gjøres i politidistriktet, med unntak for etterforskning av konkrete saker i påtalesporet. Politimesteren kan delegere ansvar både innenfor og utenfor instruks, men ansvaret for tilstrekkelig internkontroll vil alltid ligge hos øverste leder.

De straffbare forhold Eirik Jensen ble domfelt for, er i noen grad knyttet til hans rolle som informantbehandler. De som har, og gjennom årene har hatt, ansvar for å følge opp informantvirksomheten, er for det første linjelederne. Seksjonsleder, visepolitimester og politimester har et særlig ansvar for å påse at reglene blir fulgt. Ved siden av linjelederne har informantveilederne og hovedveilederne for informantbehandlingen et ansvar for å kontrollere at reglene følges. Hovedveilederfunksjonen i Oslo politidistrikt ble innført i 2006, men først formalisert i informantinstruksen av 2011.

Utvalget har innhentet opplysninger fra Oslo politidistrikt om Jensens organisatoriske tilhørighet og hvilke kommandolinjer han var underlagt. Oversikten viser hvilken linjeledelse Jensen har vært underlagt, og dermed hvilke lederposisjoner i linjen som hadde ansvar for å påse at Jensen fulgte regelverket for informantbehandling. Som ledd i dette ansvaret hadde de samme lederne også ansvar for å følge opp eventuelle bekymringsmeldinger mot Jensen som de fikk kjennskap til. Utvalget har også fått en oversikt over hovedveiledere fra 2006 til i dag.

I tillegg til opplysninger om de organisatoriske forhold, har det vært nødvendig for utvalget å skaffe seg best mulig oversikt over bekymringsmeldinger som har vært fremsatt for eller bragt videre til linjeledere og hovedveiledere. Opplysningene om dette har i hovedsak fremkommet gjennom de samtaler utvalget har gjennomført.

Først redegjøres det for kronologien i Jensens arbeidsforhold. Deretter omtales det utvalget legger til grunn om bekymringsmeldinger knyttet til Jensens tjenesteutførelse. Med bekymringsmeldinger menes i denne sammenheng opplysninger av negativ art som påstås å være tilflytt ledere i Oslo politidistrikt i tiden mandatet omfatter, fra ansatte i Oslo politidistrikt og andre i politietaten, fra Spesialenheten for politisaker og fra media.

11 Jensens arbeidsforhold i perioden 1981–2014

Etter fullført politiskole begynte Eirik Jensen i 1981 å arbeide i ordensavdelingen ved Sentrum politistasjon i Oslo. Han ble der til 1987, da han gikk over til en stilling som politibetjent ved Uro-patruljen på Narkotikaseksjonen. Denne stillingen hadde han frem til 1994. Jensens arbeid besto i etterforskning av narkotikasaker, herunder spaning og informantbehandling. Gruppeleder i Uro-patruljen var Jensens nærmeste overordnede, mens neste ledd var Uro-avsnittets avdelingsleder. Seksjonsleder for Narkotikaseksjonen var avdelingslederens overordnede. De øverste leddene i kommandokjeden var kriminalsjefen og politimesteren.

I 1994 fikk Jensen stilling i Kildegruppen, hvor han arbeidet som informantbehandler frem til han i 1998 ble leder av MC-gruppen. I 1999 ble disse to gruppene slått sammen til SO-gruppen (Spesielle operasjoner). Jensen ble gruppeleder for SO-gruppen, en posisjon han hadde frem til 2003. Både Kildegruppen, MC-gruppen og etter hvert SO-gruppen var underlagt avsnittslederen ved Taktisk avsnitt på Etterrettingsseksjonen, med seksjonslederen som avsnittslederens nærmeste overordnede. Øverst i kommandokjeden var igjen kriminalsjefen og politimesteren. Kriminalsjefstillingen ble i løpet av de årene Jensen var i Kildegruppen omgjort til en stilling som visepolitimester.

Samtidig, fra cirka 1998, deltok Jensen som Oslo politidistrikts representant i et prosjekt rettet mot kriminelle miljøer. Prosjektet er i forbindelse med straffesaken omtalt som «det hemmelige nasjonale prosjektet». Prosjektet ble avsluttet i 2013, etter at det en tid hadde vært lite aktivitet.

Fra 2003 til 2004 jobbet Jensen som avsnittsleder for Personspaningen. Hans nærmeste overordnede var da seksjonslederen i Etterrettingsseksjonen. I løpet av 2004 ble Uro-patruljen, SO-gruppen og Personspaningen slått sammen under navnet SO-avsnittet. Jensen var avsnittsleder her i 2004 og 2005, med seksjonslederen for Organisert Kriminalitet som nærmeste overordnede. Denne seksjonen oppsto i 2004 ved at Narkotikaseksjonen og Etterrettingsseksjonen ble slått sammen.

Fra 2005 til 2009 hadde Jensen et vikariat som avsnittsleder for Analyseavsnittet, som også sorterte under seksjon for Organisert Kriminalitet. I løpet av disse årene var han i to perioder ute av vikariatet for å være prosjektleder for to ulike gjengprosjekter.

Høsten 2009 gikk Jensen tilbake til stillingen han hadde hatt i 2004 og 2005, som avsnittsleder ved SO-avsnittet. Denne stillingen hadde han til 2011, da han ble overført til stilling som rådgiver i seksjon for Organisert Kriminalitet, med seksjonslederen som nærmeste overordnede. Bakgrunnen for dette synes i hovedsak å være langvarig misnøye med Jensens fungering som personalleder, både fra seksjonslederen og de ansatte ved SO-avsnittet. Som rådgiver fikk han i stor grad selv velge hvilke oppgaver som skulle ligge til stillingen, og han skulle ifølge stillingsinstruksen fortsatt arbeide med «aktiv informantbehandling mot spesielle miljøer». Høsten 2013 ble Jensens rådgiverstilling overført til Strategisk stab, hvor han jobbet frem til pågripelsen i februar 2014. Også i denne stillingsbeskrivelsen inngår «strategisk informasjonsinnhenting» og «kontakt og dialog med relevante personer og miljø», med «stor handlefrihet i forhold til arbeidsform og samarbeidspartnere». I Strategisk stab var hans nærmeste overordnede en av de tre visepolitimestrene politidistriktet hadde på den tiden.

12 Bekymringsmeldinger og opplysninger knyttet til Jensens tjenesteutførelse

12.1 Noen utgangspunkter

Utvalget skal i henhold til sitt mandat blant annet se på om det ble gitt bekymringsmeldinger mv. om Eirik Jensen i den periode mandatet dekker, i hvilken form de ble gitt og hvem som mottok dem (mandatet s. 2 bokstav a). Videre er utvalget bedt om å se på hvordan bekymringsmeldinger eventuelt ble fulgt opp og med hvilket resultat (mandatet s. 2 bokstav b), samt å undersøke hvorfor de eventuelt ikke ble fulgt opp (mandatet s. 2 bokstav c). Spørsmålene nevnt i bokstav a og b vil bli besvart her i kapittel 12. Når det gjelder årsaker til at bekymringsmeldinger ikke ble fulgt opp, er dette et komplekst spørsmål som det kan være flere forklaringer på. Noen mulige forklaringer omtales nedenfor i pkt. 13.3.3.

Som beskrevet i kapittel 9 ovenfor, kan varsling være en *formalisert* prosedyre, etter reglene i arbeidsmiljøloven, i en lokal varslingsrutine utarbeidet internt i Oslo politidistrikt, og i en nasjonal varslingsrutine for politi- og lensmannsetaten, utarbeidet av Politidirektoratet. Varslingsreglene i arbeidsmiljøloven kom inn i loven i 2007, og ble revidert i 2017. Den første lokale varslingsrutinen i Oslo politidistrikt ble gitt i desember 2009 og revidert i januar 2014, mens den nasjonale rutinen kom i november 2016 og ble revidert i desember 2019. Selv om arbeidsmiljølovens varslingsregler har vært gjeldende i en del av den periode bekymringer rundt Jensens arbeidsutførelse har vært gitt, er det på det rene at det aldri har vært varslet mot Jensen etter noen formalisert prosedyre. De fleste opplysninger om varslinger gjelder bekymringsmeldinger og klager til Jensens nærmeste overordnede i linjen.

Det er også på det rene at Jensen i sin informantbehandling i stor utstrekning unnlot å forholde seg til informantinstruksens regler. Dette forklarte han selv under behandlingen av straffesaken i retten.²⁷⁴ De fleste bekymringsmeldinger utvalget er kjent med, knytter seg til dårlig ledelse og manglende etterlevelse av

informantinstruksen, herunder hans nære kontakt med informanter og mangel på notoritet i virksomheten, som kolleger og andre har reagert på.

Eirik Jensen har ved to anledninger vært etterforsket av Spesialenheten for politisaker. Begge sakene ble henlagt, den ene grunnet foreldelse, den andre fordi intet straffbart forhold ble ansett bevist. Kopi av påtalevedtakene ble sendt til politimesteren i Oslo. Disse vedtakene vil bli nærmere omtalt nedenfor. Den ene saken ble også kjent for politiledelsen i Oslo gjennom en artikkel i VG, som ledelsen ble gitt anledning til å kommentere.

Utvalgets opplysninger om bekymringsmeldinger er i all hovedsak hentet fra de samtalene utvalget har gjennomført. I noen tilfeller er situasjonen at hendelser og samtaler huskes av de som hevder å ha uttrykt bekymring, mens de som skal ha vært mottakere av meldingene bestrider dette, eller ikke kan huske å ha mottatt bekymringsmeldinger, utover det som omhandlet at Jensen ikke utførte sine oppgaver som personalleder på en tilfredsstillende måte. Når de involverte har ulike oppfatninger om dette, herunder om hvordan bekymringen ble fremsatt, hva som var innholdet i den og hvordan den eventuelt ble fulgt opp, blir det nødvendig for utvalget å foreta en nærmere vurdering av de ulike omstendighetene.

Et spørsmål som melder seg, er hvilket beviskrav utvalget skal benytte ved sine vurderinger av hva som skjedde. Det synes nærliggende å ta utgangspunkt i sivilrettens hovedregel om at det faktum som fremstår som mest sannsynlig, skal legges til grunn (alminnelig sannsynlighetsovervekt). I henhold til rettspraksis gjelder imidlertid i enkelte tilfeller et skjerpet beviskrav dersom det er snakk om å legge til grunn som bevist noe som er svært belastende for den det gjelder.²⁷⁵ Et slikt beviskrav kan uttrykkes ved formuleringer som at det aktuelle faktum må være «klart mest sannsynlig», at det må være «stor sannsynlighetsovervekt», eller lignende. Utvalget anser at

et slikt skjerpet krav ikke er relevant her. Utvalgets mandat er å finne læringspunkter for fremtiden, ikke å granske enkeltpersoners konkrete handlinger eller unnlaterelser knyttet til bekymringsmeldinger mot Jensen. Av samme grunn ser utvalget det heller ikke nødvendig å navngi noen av de involverte personene. På denne bakgrunn er det utvalgets oppfatning at det ikke er behov for å operere med et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Utvalget legger dermed til grunn at en hendelse har funnet sted dersom dette fremstår som mest sannsynlig.

12.2 Bekymringsmeldinger til Jensens ledere

Eirik Jensen markerte seg allerede på 1990-tallet som en tjenestemann som oppnådde gode resultater gjennom sin kontakt med informanter. Han var imidlertid også omstridt blant kolleger på grunn av sine arbeidsmetoder, blant annet fordi han hadde nær kontakt med kriminelle informanter og mangelfull notoritet over informantkontakten. Det er kjent fra straffesaken at han tidlig på 90-tallet fikk barn med en kilde innenfor narkotikamiljøet, og at han hadde nære venner i kjente kriminelle miljøer. Flere av hans kolleger var av denne grunn forsiktige med hvilke etterretningsopplysninger de delte med Jensen. Noen kolleger har også opplevd at konkrete operasjoner ikke ga de resultater man forventet, etter at Jensen involverte seg i saken.

Jensen var en sterk pådriver for og utøver av den såkalte dialogmodellen, som politiet i Oslo benyttet i sin kontakt med kriminelle MC-klubber. Utvalget har forstått det slik at modellen ble benyttet i forebyggende arbeid for å begrense rivalisering mellom klubbene, men også som et alternativ til tradisjonell reaktiv etterforskning. Bruken av dialogmodellen på denne måten var omstridt i politiet, og særlig Kripas, som etter hvert fikk nasjonalt etterretningsansvar for MC-kriminalitet, var kritisk.

Fra rundt 2000 hadde polititjenestemenn ved daværende Asker og Bærum politidistrikt mistanke om et tvilsomt forhold mellom Jensen og Cappelen, som den gang het Thorud og var Jensens informant. Foranledningen til mistanken var blant annet et pågående spaningsoppdrag

som måtte avbrytes etter at Jensen – slik tjenestemennene så det – hadde varslet Thorud om aksjonen. Vedkommende som ledet aksjonen i Asker og Bærum tok hendelsen opp muntlig med en av gruppelederne i Oslo-politiet, som angivelig ikke skal ha vært overrasket over opplysningen. Utvalget har ingen informasjon om at opplysningen ble fulgt opp videre.

En annen hendelse som er fremkommet i samtaler med utvalget skjedde i 2004, da kriminalsjefen i daværende Asker og Bærum politidistrikt ble kontaktet av ansatte på sin enhet, som ga uttrykk for at det var en «møkkete» politimann i Oslo. De navnga politimannen som Eirik Jensen. Kriminalsjefen har fortalt at han brakte dette muntlig videre til sin politimester, og ba ham ta opp saken med politimesteren i Oslo. Kriminalsjefen vet ikke om dette ble gjort, og han hørte ikke mer om hva som eventuelt ble gjort. Politimesteren i Asker og Bærum kan i dag ikke huske å ha mottatt noen henvendelse om Jensen fra kriminalsjefen, og politimesteren i Oslo kan ikke huske å ha fått en slik henvendelse fra sin kollega. En samlet vurdering av forklaringene innebærer at det er usannsynlig at en eventuell henvendelse til politimesteren i Asker og Bærum ble videreformidlet til politimesteren i Oslo. Det er også uklart hva som var ment med uttrykket «møkkete» politimann. Foranledningen til uttalelsen var etterforskningen av en konkret sak, og ingen av de involverte tjenestemennene eller lederne hadde på dette tidspunktet mistanke om at Jensen begikk straffbare handlinger.

Omkring 2006, kort tid etter at to hovedveiledere for informantbehandling var ansatt i Oslo politidistrikt, oppdaget disse at Jensen ikke førte annet enn navn og nummer på sine informanter i det lokale informantregisteret. Det var dermed ingen notoritet rundt den kontakten han hadde med informanter eller hvilke resultater denne kontakten ga. Den ene hovedveilederen kontaktet Jensens nærmeste overordnede, redegjorde for instruksbruddene og uttalte at han ikke kunne ta ansvar for en informantbehandling som innebar at ingen hadde kontroll eller styring med hva Jensen bedrev. Lederen skal da ha gitt uttrykk for at han tok det hele og fulle ansvar for Jensens arbeid. Denne kontakten mellom hovedveilederen og Jensens overordnede var utelukkende muntlig. Lederen har i samtale med utvalget fortalt at det var en del støy rundt Jensens

rolle som avsnittsleder, fordi personalledelsen var svak og det skriftlige arbeidet mangelfullt, og at dette ble tatt opp med Jensen. Lederen har i samtale med utvalget vært tvilende til at han kan ha uttalt at han tok det «hele og fulle ansvaret» for Jensens mangelfulle etterlevelse av informantregelverket. Hovedveilederen slo seg imidlertid til ro med at lederen var gjort kjent med problemet og at han tok ansvar for Jensens informantbehandling.

I 2009 ble den foran nevnte kriminalsjefen fra Asker og Bærum politidistrikt seksjonsleder for Organisert Kriminalitet ved Oslo politidistrikt, og Jensens nærmeste overordnede. Like etter tiltredelsen fikk seksjonslederen en telefon fra en avdelingsleder i Trondheim politidistrikt. Avdelingslederen fortalte at politiet i Trondheim mente å ha oppdaget lekkasje av opplysninger fra Oslo politidistrikts side, i forbindelse med en sak hvor de samarbeidet med seksjon for Organisert Kriminalitet i Oslo. Lederen i Trondheim formidlet at seksjonslederen hadde en «kjeltring» i egne rekker, eller lignende, men oppfattet seksjonslederen som så brysk og avvisende at han av den grunn trolig aldri kom så langt som til å navngi Jensen som den lekkasjene kom fra. Seksjonslederen har i samtale med utvalget bekreftet samtalen og innholdet i den.

Omtrent på samme tid i 2009 ønsket Jensen å komme tilbake til stillingen som avsnittsleder på SO-avsnittet, etter at han en tid hadde vært på Analyseavsnittet. De ansatte på SO-avsnittet, representert ved sin tillitsvalgte, kontaktet da seksjonslederen med et skriv, hvor budskapet var at de ikke ønsket Jensen tilbake som leder. Dette ble blant annet begrunnet i manglende tilstedeværelse og en faglig uheldig tilnærming til informantfaget. Seksjonslederen vurderte det slik at han satt med antydninger, rykter og beskyldninger, som det var vanskelig å følge opp, og at han ikke hadde tilstrekkelig grunnlag for å nekte Jensen å komme tilbake.

Hovedveilederne for informantbehandling tok på nytt opp sin vedvarende bekymring knyttet til Jensen, nå med den nye seksjonslederen. Det ble gitt uttrykt for at man ikke kunne ha en informantbehandler som opererte i gråsoner og var utenfor enhver kontroll, at Jensen møtte informanter alene, og at han generelt ikke fulgte reglene i informantinstruksen. Kontakten var først muntlig, men det ble også

fremmet skriftlige henvendelser til lederen. Seksjonslederen sa han skulle gjøre hva han kunne, men at det krevdes mer for å bygge en sak mot Jensen. Seksjonslederen hadde flere samtaler med Jensen og konfererte blant annet med visepolitimesteren og med tidligere seksjonsleder, som hadde mottatt tilsvarende bekymring i 2006, men som fortsatt «gikk god» for Jensen. Det skjedde imidlertid ingen atferdsendring hos Jensen.

På et tidspunkt tok en kollega av Jensen kontakt med den nye seksjonslederen, og fortalte at en informant hadde opplyst at Jensen solgte etterretningsopplysninger i det kriminelle miljøet. Det ble vurdert å følge opp mistanken, men av hensyn til informantens sikkerhet ble det ikke iverksatt videre undersøkelser. Samme tjenestemann hadde noen år tidligere fått mistanke om at Jensen, forut for en planlagt ransaking som tjenestemannen skulle gjennomføre, hadde advart en av de mistenkte, som var en nær venn av Jensen. Ved en annen anledning ble det av Jensen og en seksjonsleder besluttet å ikke forfølge et tips mot den samme mistenkte. Dette medførte at tjenestemannen i stedet varslet svenske tollmyndigheter, og det ble gjort et stort narkotikabeslag.

Som nevnt ovenfor var ledelsen i Kripos i mange år sterkt kritisk til Oslo politidistrikts tilnærming til, og metode for, bekjempelse av MC-kriminalitet, der dialogmodellen avvek fra den strategi som var omforent og praktisert i politiet forøvrig. Eirik Jensen var sentral i dette arbeidet. Fra Kripos' side ble kritikken gjentatte ganger tatt opp med ledelsen i Oslo politidistrikt, også formulert som et spørsmål om Jensens ulike roller som politimann, informantbehandler og medlem av en MC-klubb, var forenlig med dette arbeidet.

Kripos var også kritiske til MC-klubben Iron Pigs, som ble opprettet i 2001 som en norsk avdeling av den amerikanske MC-klubben Iron Pigs. Klubben ble opprettet av og for politifolk og brannmenn med interesse for Harley Davidson. Flere ansatte på Seksjon for organisert kriminalitet var medlemmer, inkludert Jensen. Ifølge et sentralt medlem hadde seksjonsleder ikke noe mot at ansatte på seksjonen var medlemmer, så lenge de oppførte seg slik politifolk skulle.²⁷⁶ Klubben var imidlertid kontroversiell i politiet. Iron Pigs hadde et klubblokale hvor både lovlighet av bruk av

lokalet og skjenking ble offentlig problematisert. Klubben var en såkalt 3 patch klubb.²⁷⁷ Medlemskap var uforenelig med arbeid i Kripos, men ikke i Oslo politidistrikt. Dette hadde Kripos flere ganger tatt opp med ledelsen i Oslo. I forbindelse med nasjonale seminarer om MC-kriminalitet på Kripos i 2003 og 2004, nektet utenlandske foredragsholdere, som var eksperter på MC-kriminalitet, å slippe inn Jensen og andre politifolk som var medlemmer i Iron Pigs. Kripos varslet Oslo politidistrikt om hendelsene.

Ledelsen i Kripos har videre fortalt at de, som nasjonalt ansvarlig for informantbehandling, flere ganger har formidlet til ledelsen i Oslo politidistrikt at Jensen ikke fulgte informantinstruksen, at Kripos fant det faglig betenkelig at hovedveilederne ikke var involvert i prosjekter Jensen deltok i, og det ble reist spørsmål rundt legalitet og etikk. Oppfatningen var at Jensen i stor grad fikk sette premisser for eget arbeid. Kriposledelsen oppfattet at disse bekymringene og avvikene var sett, forstått og akseptert av ledelsen i Oslo politidistrikt, men at de i liten grad ble fulgt opp.

Jensen ble i 2011 flyttet fra SO-avsnittet og til en funksjon som rådgiver for seksjonslederen på Organisert Kriminalitet. Dette skjedde etter ønske fra Jensen selv, på grunn av uroen rundt han som avsnittsleder og at han etter hvert hadde et anstrengt forhold til seksjonslederen. Fra 2013 jobbet han i Strategisk stab. I løpet av 2013 oppsto flere uheldige hendelser knyttet til at Jensen fortsatt hadde kontakt med informanter, uten å forholde seg til reglene i instruksen. Dette bekymret lederen på SO-avsnittet og hovedveilederne, som i en skriftlig henvendelse til seksjonslederen høsten 2013 klart uttrykte at de ikke kunne ta ansvar for Jensens tjeneste, og at vedkommende visepolitimester måtte overta ansvaret. Utvalget er ikke kjent med at det ble fremsatt ytterligere bekymringsmeldinger før Jensen ble pågrepet i 2014.

12.3 Opplysninger fra Spesialenheten for politisaker og media

Utvalget har fått opplyst at Jensen har vært under etterforskning av Spesialenheten for politisaker ved to anledninger, i 2007 og i 2008. Det har ikke vært mulig for utvalget å få opplysninger om hvorvidt det foreligger anmeldelser eller etterforskede saker mot Jensen fra tiden før Spesialenheten ble opprettet i 2003.

I saken fra 2007 ble Jensen anmeldt av en privatperson for grov uforstand i tjenesten og brudd på taushetsplikten. Denne saken ble henlagt fordi forholdene var foreldet. I påtalevedtaket, som politimesteren i Oslo fikk kopi av, het det blant annet:

«Spesialenheten finner grunn til å påpeke viktigheten av at politiets kontakt med enkeltpersoner, for å få tak i opplysninger om kriminelle, ikke må skape uklarheter om rolle og eventuelle forventninger som ikke kan innfris fra politiets side».

I saken fra 2008 ble Spesialenheten kontaktet av journalister fra VG med opplysninger om at Jensen skulle hatt nær kontakt med personer fra kriminelle miljøer, og at han skulle ha bistått en av dem til å oppnå fordeler i forbindelse med soning av fengselsstraff. Spesialenheten etterforsket saken opp mot bestemmelsen om grov uforstand i tjenesten, eventuelt brudd på taushetsplikt, men henla saken som intet straffbart forhold anses bevist. I påtalevedtaket fra 2009, som politimesteren i Oslo fikk kopi av, het det blant annet:

«Sett utenfra kan det fremstå som uheldig at en polititjenestemann pleier sosial omgang med personer som har vært involvert i alvorlige straffbare handlinger. For at slike relasjoner skal kunne fungere, kreves i det minste full åpenhet i forhold til kollegaer og ledere».

Det ble i vedtaket også opplyst at en politibetjent Spesialenheten hadde avhørt som vitne, hadde «stilt seg spørsmål om Jensen har gitt kriminelle stort spillerom.».

VG hadde en artikkel om denne saken i 2008.²⁷⁸ I VG-artikkelen sto blant annet følgende:

«VG har søkt å få klarhet i om alle sider ved politimannens omgang med den kriminelle har vært klarert med overordnede i Oslo-politiet, og om kontakten har vært i tråd med retningslinjene til politiet. Men hverken politilederen selv, hans overordnede eller politimesteren i Oslo har villet møte VG for å bli forelagt materialet. (...) En mulig grunn til at ledelsen ved Oslo politidistrikt ikke har villet møte VG for å få forelagt vitneopplysningene om omgangen mellom politilederen og den kriminelle, kan være at de anser kontakten for å være del av et kildeforhold.»

I tilknytning til det som her er sitert var følgende uttalelse fra Spesialenhetens daværende leder, Jan Egil Presthus, gjengitt:

«Hvis denne personen har vært informant og politimannen informantbehandler, er det åpenbart i konflikt med retningslinjene om kildebehandling. Faren er at det blir et avhengighetsforhold mellom politimannen og kilden.»

Jensen var ikke navngitt i artikkelen, men for dem som hadde kjennskap til forholdene i Oslo politidistrikt kan det ikke ha vært vanskelig å slutte seg til hvem det gjaldt.

Ledelsen i Oslo politidistrikt ble kontaktet av VG i forbindelse med artikkelen, og bedt om å kommentere opplysningene avisen hadde fått. Visepolitimesteren har i samtale med utvalget opplyst at han ba seksjonslederen om å sjekke opp hva dette var, og at han fikk tilbakemelding om at det var snakk om Jensens omgang med en gammel venn.

Ingen av lederne i Oslo politidistrikt har i samtaler med utvalget kunnet huske noen av de nevnte påtaleavgjørelsene, langt mindre at disse ble fulgt opp på noe vis overfor Jensen. Utvalget legger derfor til grunn at kopiene som ble sendt til politimesteren ikke ble ofret ytterligere oppmerksomhet. Det skal for ordens skyld presiseres at de to påtalevedtakene ble sendt politimesteren «til orientering», ikke til administrativ vurdering etter påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd. Det er uansett utvalgets oppfatning at de to påtalevedtakene ga politidistriktet grunn til å foreta nærmere undersøkelser omkring Jensens tjenesteutførelse.

I 2011 ble Spesialenheten kontaktet av en advokat og hans kriminelle klient, som fortalte at Jensen samarbeidet med Cappelen om import av hasj, og at Jensen i sin rolle som polititjenestemann beskyttet Cappelen mot pågang fra politiet. Spesialenheten fikk bistand fra Kripos til å gjøre noen undersøkelser knyttet til opplysningene, men etterforskning ble aldri iverksatt, og det foreligger derfor intet påtalevedtak. Politimesteren i Oslo ble ikke gjort kjent med henvendelsen.

Utvalgets funn, vurderinger og anbefalinger

Del IV

13 Sentrale funn og vurderinger

13.1 Regelverket om informantbehandling

Utvalget er av den oppfatning at både Oslo politidistrikts lokale informantinstruks og Politidirektoratets nasjonale normalinstruks bidrar til å sikre god rettssikkerhetsmessig og etisk kvalitet i informantbehandlingen. Innholdet i instruksene har gjennomgått en gradvis kvalitetsheving fra Oslo politidistrikt fikk sin første informantinstruks i oktober 1999 og frem til de instruksene som gjelder i dag,²⁷⁹ men på sentrale punkter har innholdet vært av god kvalitet fra starten av. Allerede i Oslo politidistrikts instruks av 1999 var det for eksempel krav om registrering av informantenes identitet i et lokalt (manuelt) register og det var krav om skriftlig rapport om alle informantmøter. Disse rapportene skulle beskrive tid, sted og bakgrunnen for møtet, hvem som var til stede og hvilke opplysninger som ble mottatt mv. Privat eller annen sosial omgang med egne informanter var forbudt og det var krav om at to tjenestepersoner skulle være til stede ved møter med informanter, med mindre en overordnet i særlige tilfeller hadde gitt samtykke til noe annet.

Instruksene av 1999 inneholdt også bestemmelser om lederes og informantkontrollørers kontroll med at instruksene ble overholdt, og utvalget vil fremheve ordningen med informantkontrollører, fra 2003 kalt informantveiledere, og den senere innførte funksjonen som hovedveiledere for informanttjenesten, som et særlig viktig element i regelverket om informantbehandling. Forut for 1999 var det gruppelederen/politiførstebetjenten som alene var ansvarlig for at tjenestepersonenes informantarbeid skjedde innenfor rammen av eksisterende lovgivning og annet regelverk. Innføringen av informantkontrollørfunksjonen etablerte dermed fagledelse som et supplement til linjeledelse. Fagledersporet ble styrket da hovedveilederfunksjonen ble etablert. Dette skjedde da to politioverbetjenter med betegnelsen «hovedveileder» i stillingsbeskrivelsen i 2006 ble ansatt ved SO-gruppen (Spesielle operasjoner) i Oslo politidistrikt. Den første formelle regulering av hovedveilederfunksjonen kom da

den ble omtalt i Oslo politidistrikts informantinstruks av 2011. Hovedveiledernes oppgaver var der angitt som å «ivareta drift av informantregisteret samt daglig kontroll av informantbehandling på vegne av Politimesteren». Den samme oppgavebeskrivelsen finnes i dag i instruksene fra 2018.

Et viktig punkt i utviklingen av informantregelverket var at det i instruksene fra 2011 var bestemt at hovedveileder ved uenighet i forbindelse med informantbehandling skulle fremlegge problemstillingen i linjen for *visepolitimester* til avgjørelse. Etter 1999-instruksene var det sjefen for Etterrettingsseksjonen som skulle forelegges problemstillingen og ta en avgjørelse. Denne instruksene inneholdt ingen regulering av hvordan en informantkontrollør kunne eller skulle gå frem dersom sjefen for Etterrettingsseksjonen unnlot å foreta seg noe med et bekymringspunkt. I gjeldende instruks av 2018 er dette ivarett ved en bestemmelse om at hovedveileder skal fremlegge problemstillingen i linjen til leder for FEE (Felles enhet for etterretning og etterforskning). Selv om 1999-instruksene ikke hadde bestemmelser om at kontrollører/veiledere, og fra 2006 også hovedveiledere, kunne gå høyere opp i linjen med sine bekymringer, var instruksene ikke til hinder for det. Med virkning fra 1. januar 2007 var også varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven innført.

Utvalget vil også fremheve som et kvalitetsfremmende forhold de krav instruksverket stiller til utdanning innen informantbehandling som noe som er velegnet til å fremme en korrekt tjenesteutførelse. I rundskriv om etablering av nasjonalt informantregister av 2. desember 2003 bebudet Politidirektoratet at gjennomført utdanning i regi av Politihøgskolen kom til å bli en betingelse for å være informantbehandler og informantveileder. Disse utdanningene kom i gang omkring 2005, og kravet om fullført utdanning følger i dag av Politidirektoratets rundskriv om kilde- og informantbehandling av 6. desember 2019 pkt. 2.3. Utdanningene er delt inn i tre moduler. Informantbehandlere må ha gjennomført modul 1, og tilbys videreutdanning i modul 2, mens informantveiledere må ha gjennomført modul 3. Som et moment av særlig

betydning for å sikre informanttjenestens kvalitet, vil utvalget nevne kravet i modul 1 om at det skal skrives et refleksjonsnotat om juridiske og/eller etiske dilemmaer vedrørende informantbehandling. Det synes imidlertid å være et behov for styrking av kapasiteten i utdanningen. Dette kommer utvalget tilbake til i kapittel 14 nedenfor.

Endelig vil utvalget peke på instruksverkets etablering av et nasjonalt informantregister, driftet av Kripos, som et viktig element i regelverkets bidrag til kvalitet i informantbehandlingen. Det nasjonale informantregisteret ble tatt i bruk i 2016, og utgjør saksbehandlingssystemet for informantbehandlingen. Registeret er slik innrettet at man ikke kommer videre i saksbehandlingen før det er loggført at de foreskrevne rutiner er fulgt. Foruten at registeret gir notoritet og sikrer at korrekt prosedyre benyttes, gir det veiledere og hovedveiledere oversikt over hele distriktets aktivitet på feltet. Veilederne kan på en enkel måte føre kontroll med informantbehandlerne, stille spørsmål og komme med korrigeringer. Oslo politidistrikt hadde et lignende lokalt informantregister allerede fra omkring år 2000.

13.2 Korrupsjonsrisiko i politiet

13.2.1 En typisk sak om politikorrupsjon, men korrupsjonsrisiko ble ikke vurdert

Korrupsjonsdommen mot Jensen er en typisk sak om politikorrupsjon. Utvalget vil først begrunne dette ved å se saken i lys av forskning om politikorrupsjon, og deretter ved å trekke frem noen sammenlignbare politikorrupsjonsaker fra andre land.

Figur 3 i pkt. 7.6 gir en oversikt over det forskningen kaller for konstante og variable forhold som har betydning for korrupsjonsrisiko i politiet. Korrupsjonsdommen mot Eirik Jensen illustrerer mange av risikofaktorene: I det meste av sin politikarriere arbeidet Jensen med et kriminalitetsområde (narkotikakriminalitet) som ofte kalles «offerløs kriminalitet». Kriminalitetsbekjempelse og forebygging overfor slik kriminalitet er avhengig av etterretning og bruk av skjulte politimetoder. Publikum har lite innsyn i politiets skjulte virksomhet. Jensen fremstår i stor grad som

selvdreven og nokså autonom. Hans nærmeste ledere hadde bakgrunn fra det samme arbeidsområdet, og ga ham tillit. I hele yrkeskarrieren hadde Jensen kontinuerlig kontakt med kriminelle og kriminelle miljøer, også på fritiden. Dommen belyser kriminalitet begått gjennom et langt tidsrom og er det som kalles et «arrangement»; det er ingen enkeltstående hendelse. Også figur 2 i kapittel 7 som viser en typologi over korruperte og uetiske politihandlinger har overføringsverdi siden sakskomplekset ikke bare handler om kriminalitet, men også om uprofesjonell atferd på fritiden.

Kjennskap til forskning om politikorrupsjon ville ha fortalt politiledere at Jensens virksomhet og arbeidsoppgaver innebar stor korrupsjonsrisiko. Utvalget ser imidlertid ingen spor av at risikoen for at det *kunne* være korrupsjon ble vurdert i forhold til Jensen før høsten 2013.

Dommen er en typisk sak om politikorrupsjon også fordi noen av de variable faktorene som har betydning for korrupsjon, var til stede. Blant annet ser forholdet som kalles «kjennetegn ved organisasjonen» ut til å ha spilt en rolle. Som landets desidert største politidistrikt kjenntegnes Oslo politidistrikt som organisasjon av å være et «høyt hierarki», der det kan være lang vei fra den operative politivirksomheten og til toppledelsen. En lang vei kan også føre til svak informasjonsflyt nedenfra og oppover.

Når utvalget fremhever ledersvikt og unnfalighet som et sentralt funn, er også dette et typisk trekk ved det som den internasjonale politiforskningen omtaler som politiskandaler. I Vest-Europa er det gjerne underprestering og inkompetent politiarbeid som må trekkes inn når man skal beskrive og forklare årsaker til ulike politiskandaler, som korrupsjon i politiet.²⁸⁰ Forskningen om politikorrupsjon fremhever at ledelse i politiet har avgjørende betydning for å redusere korrupsjonsproblemets omfang. Ledersvikt er med andre ord korrupsjonsfremmende. Saken bekrefter også det vanlige at politikorrupsjon er vanskelig å oppdage og kan pågå over mange år.

Saken er typisk ikke bare når man legger forskning til grunn, men også når man trekker inn straffesaker om politikorrupsjon fra andre land. Både Canada, Finland og Frankrike har hatt korrupsjonssaker i politiet som ligner.²⁸¹

Fellestrekk ved alle sakene er at det handler om politiledere, narkotikakriminalitet, gjenger og informantbehandling.

I Canada ble Benoit Roberge pågrepet i oktober 2013. Roberge startet i politiet i 1985. Etter at Quebecs MC-krig startet i 1994, ble han rekruttert til spesialavdelingen som skulle bekjempe Hells Angels og andre kriminelle MC-gjenger som konkurrerte om å kontrollere narkotikamarkedet. Roberge ble i 2014 dømt til fengsel i åtte år for å ha solgt sensitiv informasjon til Hells Angels. Han tilsto noe av det han var tiltalt for.²⁸² På høringen der han ble vurdert for prøveløslatelse, sa han at han innså at han hadde arbeidet med politiinformanter for lenge. Det å arbeide med kriminelle, og særlig de som levde et dobbeltliv som informanter, førte ham ut i en «gråson» der yrkesmoralen ble frynsete.²⁸³ Roberge hadde håndtert politiinformanter på egen hånd. Den kriminelle virksomheten pågikk over mange år. Kolleger snakket om at lekkasjer til kriminelle var nødt til å stamme fra en politiansatt. Roberge ble først oppdaget da det viste seg at en informant og et fremtredende medlem i Hells Angels hadde lydopptak av avslørende samtaler med politimannen. Lydopptakene ble funnet etter at informanten hadde begått selvdrap.

Jari Aarnio, sjefen for narkotikapolitiet i Helsingfors, ble pågrepet høsten 2013. I 2016 ble han dømt til 13 års fengsel for grovt bedrageri, korrupsjon, for å ha hjulpet til med å smugle store mengder hasj til Finland og for en rekke andre forhold. Nedgravd i hagen hans fant politiet 65 000 euro. Aarnio hevdet at han var uskyldig og forsvarte seg med at han drev med en omfattende undercover-operasjon.²⁸⁴ Han ble dessuten i desember 2020 dømt for å ha unnlatt å forhindre drap på en informant. Ifølge dommen hadde Aarnio detaljerte opplysninger om truslene mot informanten, og kjente også til gjerningsmennene. Aarnio hadde sørget for at telefonene deres ble avlyttet, men han delte aldri dette trusselbildet med politikolleger og gjorde ingenting for å beskytte informanten. Aarnio ble idømt en livstidsdom. Aarnio hadde for øvrig i 1987 blitt kåret til «Årets politi» i Finland.

I mars 2017 ble den franske narkotikapolitisjefen François Thierry pågrepet, etter å ha vært mistenkt siden 2013. En av Europas største narkosmuglere anklaget Thierry for å

ha hjulpet til med å smugle inn tonnevis med cannabis. Vedkommende var en sentral politiinformant i narkotikasammenheng.²⁸⁵ Også flere andre politisjefer ble mistenkt for narkotikasmugling.²⁸⁶

Selv om korrupsjonen Jensen er dømt for er en typisk sak om politikorrupsjon, er den forhåpentligvis sjelden. Dette kan forsøksvis begrunnes med henvisning til andre variable forhold som forskningen trekker fram, som «samfunnsforhold». Norge er en stabil og veldrevet rettsstat. Tilliten til politiet er stor, og at det er lite korrupsjon anses for å være en indikator på tilliten til politiet. Dette kan tilsa at korrupsjonsproblemet i norsk politi ikke skulle være omfattende. Men som tidligere påpekt vet vi svært lite om politikorrupsjonens omfang og vesen i Norge. Det vi har sikker kunnskap om, er hvilke forhold som innebærer risiko for politikorrupsjon.

13.2.2 Manglende risikoerkjennelse og grunnsikring mot politikorrupsjon

Det heter i et ordtak at «du tror det ikke før du ser det». I samtale med utvalget omformulerte en politileder ordtaket slik: «Du ser det ikke før du tror det». Kultur handler blant annet om virkelighetsforståelser og det man tar for gitt. Utvalget har registrert at flere politiledere har en tendens til å tenke at korrupsjon og andre lovbrudd begått av politiansatte bare er «en enkeltstående sak», «en spesiell sak» eller at «det gjelder bare NN». En slik virkelighetsoppfatning legger ikke tilstrekkelig vekt på at korrupsjon og lovbrudd vil skje igjen. Politiansatte besitter store verdier knyttet til informasjon. Alle kan lekke og/eller selge informasjon. Alle kan bli lurt eller truet til å gi informasjon.

22. juli-kommisjonen etterlyste grunnsikring i forhold til beredskap, og knyttet beredskap til det å opparbeide kunnskap over tid om hvor sannsynlig det er at ulike situasjoner og hendelser kan oppstå.²⁸⁷ Grunnsikringen når det gjelder å forebygge korrupsjon og andre lovbrudd i politiet må være å legge den virkelighetsoppfatningen til grunn som erkjenner at ansatte i politiet på alle nivåer kan begå kriminalitet, og av samme grunner som andre begår kriminalitet. Risikoen for korrupsjon og andre lovbrudd i politiet er reell.

Oslo politidistrikts kunnskap og dermed beredskap når det gjelder å forebygge korrupsjon er ikke god nok. Polititjenestepersoner i Oslo politidistrikt har blitt dømt for korrupsjon tidligere (se omtale i pkt. 7.9.2). Utvalget hadde forventet at denne tidligere korrupsjonsdommen hadde satt noen spor hos dem som var ledere den gang. Imidlertid har sentrale politiledere i Oslo politidistrikt i beste fall bare en svak erindring om saken. De har problemer med å rekapitulere hva som ble gjort i læringsøyemed.²⁸⁸

For ledelsen i Kripos ble derimot korrupsjonsdommen en vekker, og den ble sendt til alle mellomledere i Kripos som en sak om systemfeil man kunne lære av, selv om forholdene de to politimennene ble dømt for, ikke hadde noen tilknytning til Kripos. Det var blant annet i lengre tid på forhånd blitt varslet om «småkorupsjon», og det var fremkommet flere bekymringer lenge før korrupsjonen ble avslørt.

Når politiledere i Oslo politidistrikt ikke kan rekapitulere hva som eventuelt ble gjort i læringsøyemed etter korrupsjonsdommen i 2011, kan den neppe ha gjort særlig varig inntrykk. Utvalget er forbauset over at saken er utydlig i sentrale lederes hukommelse. Utvalget har sett tendenser hos enkelte tidligere og nåværende ledere til at også dommen mot Jensen anses for å være en isolert sak uten prinsipiell aktualitet. Det er dessuten overraskende når politiledere ikke har lest korrupsjonsdommen mot Jensen og unnlatt å sette seg inn i og reflektere over sakskomplekset som dommen reiser, som ledersvikten over lengre tid. Utvalget er overrasket over at ikke *alle* politiledere ser at de har ansvar for å gjøre seg godt kjent med hva ansatte har blitt dømt for. Å innta en passiv og tilbaketrukket rolle er uttrykk for en problematisk lederkultur, i motsetning til en kultur der ledere inntar en offensiv holdning og spør seg selv og medarbeidere om hva man kan lære, slik nåværende politimester i Oslo politidistrikt synes å ha gjort. At det finnes flere lederkulturer i politiet illustreres også av at politiledere som utvalget har hatt samtale med, har formidlet svært ulikt engasjement i de problemstillingene som både korrupsjonsdommen i 2011 og dommen mot Jensen reiser.

13.3 Kultur, holdninger og ledelse i politiet

13.3.1 Lagmannsrettens omtale av internkontrollen

I dommen fra Borgarting lagmannsrett 19. juni 2020 har retten en kritisk kommentar til internkontrollens kvalitet i Oslo politidistrikt:

«Utan at det er eit spørsmål som lagmannsretten skal ta stilling til, meiner lagmannsretten at det er mykje som tyder på at det er tale om ein kvalifisert svikt både i rutinar og i oppfølging frå einskildpersonar i Oslo politidistrikt når det gjeld dei arbeidsoppgåvene som A utførte.»²⁸⁹

Mange både i og utenfor politiet har stilt seg spørsmålet: Hvordan kunne det skje, og hvordan kunne det pågå så lenge? I utvalgets mandat heter det at «(K)ultur, holdninger og ledelse *kan* påvirke etterlevelse og kontroll av lover, interne retningslinjer og instruksjer» (vår kursivering). Utvalget kan fastslå at det ikke er tvil om at kultur, holdninger og ledelse *har* påvirket etterlevelse av lover, interne retningslinjer og instruksjer når det gjelder kontroll med Jensens tjenesteutførelse. Det handler om kvalifisert ledersvikt over en lengre periode.

Ledelse er tett sammenvevet med holdninger og kultur, og kan ikke behandles hver for seg. Når ledersvikten skal beskrives og forklares, handler det derfor også om å beskrive holdninger og kultur.

13.3.2 Et lederskap som sviktet

Over lang tid var det en systematisk mangel på lederoppfølging av brudd på instruksjer og rutiner for informantbehandling når det gjelder Jensen. Bekymringer ble ikke fulgt opp, med den følge at åpenbare regelbrudd ble oversett og/eller godtatt og en atferd på fritiden som er uforenelig med informantbehandling og skjult politiarbeid, ble akseptert. Når politiledere lar være å følge opp bekymringer og overser eller ser gjennom fingrene med åpenbare regelbrudd, er det sterkt kritikkverdige. Det er i sin konsekvens en samtykkende lederpraksis.

Unnfallenhet og ledersvikt har vært det dominerende, men det har også vært politiledere som har tatt ansvar. Det ble en endring i 2009 da en ny seksjonsleder for Spesielle Operasjoner ble ansatt i Oslo politidistrikt. De ansatte følte seg hørt. Lederansvar ble tatt også i 2013. I forbindelse med den igangsatte etterforskningen av Cappelen holdt daværende politimester i Asker og Bærum muligheten åpen for at Jensen kunne være involvert i kriminalitet, og tok derfor kontakt med Spesialenheten. At vi står overfor ulike lederpraksiser illustrerer at det ikke finnes én politilederkultur, men flere.

Spesialenheten har gjennom 15 år sett noen fellestrekk ved de alvorligste straffesakene som enheten har etterforsket, uavhengig av hva etterforskningen gjelder. Etterforskningen kan ha avdekket alt fra gamle rykter om samme forhold som etterforskes til mer håndfaste opplysninger som ikke har blitt fulgt opp. I noen sammenhenger vet man ikke om noe er gjort fordi det mangler notoritet. Forklaringer på manglende oppfølging har ofte vært knyttet til personen det gjelder og ikke til innholdet i opplysningene som etterforskes.²⁹⁰

Spesialenheten har gjentatte ganger understreket at det er et lederansvar å følge med på ansattesandel. Spesialenheten ser det som viktig at politiet har en kultur hvor det er en naturlig del av samspillet mellom ledere og ansatte å følge opp og snakke om negativ informasjon, enten slik informasjon kommer fra publikum eller andre. Spesialenheten har påpekt at enkelte politiledere stiller for strenge krav til informasjon om egne ansattes vandelsmessige forhold før informasjonen fører til aktiv oppfølging. Lederen kan ha vurdert opplysningen, funnet den vanskelig å følge opp eller usannsynlig, og ingenting har skjedd. En tydeligere oppfølging ville i noen tilfeller kunne ha forhindret at det ble begått straffbare handlinger. En politileder som unnlater å følge opp slik informasjon om egne ansatte, kan i ytterste konsekvens selv bli straffeforfulgt. Spesialenheten har i flere saker iverksatt etterforskning og vurdert om de involverte lederne har utvist et så mangelfullt og klanderverdig skjønn at det burde føre til straffansvar, og har i flere saker rettet kritikk mot politiledere. Slike saker er sendt til administrativ vurdering.²⁹¹

Det kan imidlertid være grunn til å spørre om politiets terskel for å konsultere Spesialenheten i 2009–2010 var for høy. Det skal være en kvalifisert og saklig grunn for at et politidistrikt henvender seg til Spesialenheten med mistanke om straffbart forhold begått av en ansatt. I 2009 var daværende seksjonsleder usikker på om man hadde nok til å gå til Spesialenheten. Etter å ha snakket med tidligere seksjonsleder, hovedtillitsvalgt på seksjon for organisert kriminalitet og «en erfaren tjenestemann med lang historikk på seksjonen» ble det konkludert at seksjonslederen måtte ta opp anklagene med Jensen.²⁹²

Spørsmålet er hvor stor en uro må være før Spesialenheten konsulteres. Spesialenheten er både en tilgjengelig og naturlig samtalepartner ved mistanke om straffbart forhold begått av politiansatte, og kommuniserer til politidistriktene at det er bedre å ta en telefon for mye enn en for lite. Selv om det er høyst usikkert om det ville ha gjort en forskjell, kan det ikke utelukkes at en henvendelse til Spesialenheten i 2009 kunne ha stilt tidligere anmeldelser mot Jensen og opplysninger Spesialenheten fikk i 2011, i et annet lys. Man kan også spørre seg om en samtale med Spesialenheten kunne ha ført til at saken ble håndtert aktivt videre i personalsporet, som å sørge for at Jensen ikke lenger kunne være informantbehandler.

Det er forståelig at politiledere kan ha tvil om det er riktig å konsultere Spesialenheten eller ei, men for å unngå enhver mistanke om at politiet beskytter seg selv, må Spesialenheten og ikke politiet være instansen som vurderer mistankens styrke når man ikke er sikker på om det kan dreie seg om kriminalitet. Spesialenhetens rolle er å ta ansvar for å bedømme om mistanken er sterk nok til at etterforskning skal iverksettes. Spesialenheten er en sikkerhetsmekanisme når politiledere er rådvile med hensyn til hva det er riktig å gjøre.

13.3.3 Grunner til ledersvikt – «godt politiarbeid» og tillit

Frem til 2009 har bekymringer som ble meldt stanset i linjen. Utvalget har ikke kunnet identifisere noen sikker årsak til hvorfor bekymringsmeldingene stanset opp, men det er mulig å trekke frem noen forhold som kan ha spilt inn.

Én mulig årsak kan være oppfatningen av at Jensen skapte gode resultater, og at man av den grunn har tenkt at det var til det beste at han ikke ble underlagt regelverkets krav. En slik mulig årsak kan knyttes til det som ofte omtales som «krigen mot narkotika», som helt fra 1970-tallet skapte en kultur der «jakten på beslaget» var en omforent drivkraft i politiets narkotikabekjempelse. Også når det gjaldt bekjempelse av gjeng- og MC-kriminalitet ble Jensen av mange oppfattet som en kapasitet og autoritet som gjorde «godt politiarbeid», og fikk gode resultater.

En eventuell frykt hos ledere for å gå glipp av gode resultater kan ha hatt betydning på flere måter.

For det første er det mulig at det har foreligget en form for det som i pkt. 7.5 foran er omtalt som «noble cause corruption», altså at man har sett det som viktigere at kriminalitet, og da særlig narkotikakriminalitet og gjengkriminalitet, ble effektivt bekjempet, enn at dette ble gjort i samsvar med regelverk, profesjonsetiske krav til å skille mellom roller som politi og omgangsvenn mv. Det ville selvsagt ikke vært vanskeligere for Jensen enn for andre i politiet å gjøre en god jobb også innenfor rammene av regelverk og profesjonsetikk, men det kan ha gjort seg gjeldende en frykt for at nærmere undersøkelser av hans virksomhet kunne komme til å avdekke så alvorlige forhold at han ikke kunne tillates å fortsette på det som var hans arbeidsområder.

For det andre kan resultatoppnåelse ha blitt vurdert som det største godet også ut fra et ønske om ikke å tape i kampen om tildeling av midler til politidistriktets ulike innsatsområder. Stor produksjon av straffesaker på det avsnittet Jensen tilhørte kan ha vært vurdert som viktig for å sikre fortsatt høy aktivitet innen narkotika- og gjengkriminalitetsbekjempelsen.

Det kan også tenkes at det har vært lagt vekt på resultatoppnåelse i en videre forstand. Særlig i forbindelse med gjengkriminalitet frontet Jensen i betydelig grad politiets arbeid utad, i mediene, overfor toppledere i politi og påtalemyndighet og overfor politikere, og han fikk høy status og anerkjennelse fra høyeste hold, blant annet hos riksadvokaten og justisministeren, noe som i sin tur ga

status til politietaten. Det er nærliggende å tro at den «goodwill» Jensen dermed skapte for denne delen av politiarbeidet kan ha blitt ansett som så verdifull for politidistriktet som helhet, hva angikk utsikter til økte bevilgninger og anerkjennelse, at man ikke ville risikere å miste denne frontfiguren.

En viss betydning kan det også ha hatt at noen av lederne hadde hatt kjennskap til Jensen gjennom mange år, og var en del av den samme kulturen som Jensen kom fra. Det å utøve ledelse overfor «sine egne» vil kunne by på utfordringer når det gjelder å ta tak i uheldige sider ved tjenesteutførelsen. Det kan føre til at ledere blir ombudsmenn og ikke ledere for sine medarbeidere. Sentrale ledere så på Jensen som en som «leverte» og oppnådde politifaglige resultater, men flere av hans kolleger var ikke enige i dette. En slik oppfatning ser ut til å ha blitt tolket som et uttrykk for misunnelse og intern konkurranse, og kritikk og bekymringer kan ha blitt nedtonet og dermed bagatellisert. Det forhold at det ble større lydhørhet for bekymringer da en leder utenfra kom inn i 2009, kan indikere at det har vært av betydning at Jensen og hans nærmeste ledere i mange år hadde tilhørt de samme miljøene i Oslo politidistrikt.

Utvalget vil nevne at selv om det ikke unnskylder en lederpraksis som i sin konsekvens er samtykkende, synes det å ha foreligget momenter som gjorde det krevende å korrigere og utøve kontroll overfor Jensen. Utvalget har oppfattet at mange kolleger fant det vanskelig å samarbeide og kommunisere med Jensen, samtidig som hans manglende lederegenskaper medførte uro og misnøye både hos underordnede og overordnede. I sum innebar dette at linjeledelsen hadde flere utfordringer i ledelsen av Jensen, utover det som knyttet seg til manglende etterlevelse av informantinstruksen. Utvalget har også fått informasjon fra kolleger av Jensen, som har fått saker stoppet etter at Jensen, eventuelt i samarbeid med overordnede, har besluttet å ikke forfølge disse videre. Utvalget tar selvsagt høyde for at Jensen, som avsnittsleder, kan ha hatt saklige grunner til å beslutte ikke å gå videre med konkret informasjon, uten at dette har tilknytning til den kriminelle virksomheten.

Det kan være også være et spørsmål om det hemmelige nasjonale prosjektet ga Jensen et handlingsrom for regelbrudd og kriminalitet. Prosjektet innebar at Jensen ble involvert i et arbeid de øvrige ansatte i hans avdeling ikke hadde innsyn i, og det ble av enkelte i Oslo politidistrikt oppfattet å legitimere at Jensen kunne la være å forholde seg til politidistriktets regler og kontrollordninger. Forståelsen synes å ha vært at Jensen ble tatt ut av linjen i Oslo politidistrikt, slik at politimesteren i Oslo og politidistriktets ledere på lavere nivå ikke kunne styre ham. Prosjektet skapte et handlingsrom som bidro til at Jensen kunne unndra seg innsyn og kontroll. Hvis kolleger stilte spørsmål om Jensens arbeid, kunne de oppleve å ikke få svar fordi det var snakk om det hemmelige prosjektet.

Tilliten til Jensen har ikke bare handlet om fravær av kontroll med utføringen av informantarbeidet. Jensen var selv leder i mange år. Til tross for bekymringer vedrørende brudd på regler og rutiner for informantbehandling, ble han flere ganger beordret til lederjobber og prosjektansvar, slik at ansettelser gikk utenom ordinære søknads- og ansettelsesprosedyrer. Ved flere anledninger uttrykte hans underordnede både muntlig og skriftlig overfor hans overordnede at Jensen fungerte dårlig som personalleder.

Ved å bli satt inn i stadig nye lederposisjoner ble Jensen vist tillit som leder, selv om ledere på høyere nivå var klar over at han ikke var en god leder. Utvalget har ikke fått noen god forklaring på hvorfor Jensen flere ganger ble beordret til lederstillinger og gitt prosjektansvar selv om ledere var klar over at han ikke overholdt regler og rutiner og dessuten var en dårlig personalleder. Som det fremkommer i kapittel 11, ble hans rådgiverstilling i 2013 overført til Strategisk stab, der han blant annet skulle drive med «strategisk informasjonsinnhenting» og «kontakt med relevante personer og miljø». Stillingsinstruksen tilrettela i praksis for at han fortsatt kunne ha informantkontakt. På bakgrunn av de samtaler utvalget har hatt, er det høyst uklart hvilke rammer som ble satt for den informantbehandlingen Jensen skulle drive med som rådgiver, og hvem som skulle kontrollere at den ble utført i henhold til instruksen.

Jensens ledere vektla tillitsindikatorer som at han «leverte», gjorde «godt politiarbeid», «fikk resultater».

Det er dessuten vanlig at mennesker stoler lettere på dem som ligner på en selv, noe som blant annet handler om å ha en felles bakgrunn og kultur.²⁹³

For at politiets internkontroll skal fungere, er det avgjørende at både politiledere og politiansatte opparbeider et reflektert og bevisst forhold til hva tillit er. Kjernen i tillit er å handle med få forholdsregler. Man tar få forholdsregler når man regner med at andre er pålitelige.²⁹⁴ For å forebygge makt- og myndighetsmisbruk, er politiet omfattet av mange forholdsregler slik de vises i lover, regler, instruksjoner og rutiner. En ansvarlig politileder har handlingsplikt til å påse at forholdsreglene blir etterlevd i praksis. Ledersvikten utvalget har sett i forbindelse med Jensens tjenesteutøvelse handlet om at sentrale forholdsregler, slik de blant annet er etablert i informantinstruksen, ble satt til side.

Tillit er en viktig verdi i arbeidslivet. Men høy tillit i kombinasjon med liten kontroll øker risikoen for misbruk. Tillit skaper et handlingsrom som ellers ikke ville vært der.²⁹⁵ Tillit kan føre til tunnelsyn fordi man ser godt det man ser, men det er mye man overser fordi man ikke retter blikket mot det.²⁹⁶ Derfor er det knyttet risiko til å tolke handlinger og personer i beste mening, slik det ble tatt opp i pkt. 7.6.4.

Det motsatte av tillit er ikke mistillit, men å ha tilstrekkelige forholdsregler. Forholdsregler omfatter både kontroll, veiledning og omsorg, som interesse og omsorg for politiansattes moralske karrierer. Hvilke forholdsregler man har og tar, har nær sammenheng med risikoerkjennelse. Utfordringen i arbeidslivet er å finne den ansvarlige balansen mellom tillit og kontroll.²⁹⁷ Dette er en av begrunnelsene for at ledelse i politiet er et fag som må dyrkes og utvikles.

Det har kommet frem at det er en rekke forhold, som både hver for seg og samlet, kan trekkes inn for å forklare ledersvikten. Ledelse ble i kapittel 8 blant annet definert som «å inspirere, styre og ha omsorg for en gruppe som jobber sammen mot et felles mål i hverdag og kriser, og i ytterste fall situasjoner hvor liv står i fare».²⁹⁸ Det er mulig for politiansatte å bryte regler og rutiner uten at det senere eller samtidig fører til korrupsjon og kriminalitet.

Vedvarende instruksbrudd som ikke blir påtalt og stoppet, kan imidlertid skape presedens for at man kan gjøre som man vil. Dette kan medføre at de etiske barrierene for å være lovlydig gradvis svekkes. At ledere unnlater å gripe inn mot en sannsynlig negativ utvikling i en ansatts moralske karriere, er sterkt kritikkverdig.

Politiets Fellesforbund har tatt opp med utvalget at lederansvaret er spesielt viktig overfor ansatte som arbeider i lukkede miljøer med krevende og komplekse saker. Politiets Fellesforbund er av den mening at det ikke er tilstrekkelige rutiner og systemer for oppfølging og ivaretagelse rundt ansatte innenfor disse fagfeltene. Dersom man ikke har god notoritet, kan ansatte urettmessig anklages fra kriminelle om at vedkommende har gjort noe man ikke bør gjøre. Politiets Fellesforbund trekker frem at rutiner og instruksjoner finnes også for å beskytte polititjenestepersoner og ivareta deres sikkerhet. Hvis en polititjenesteperson ikke følger regler og instruksjoner, skal det få konsekvenser for den enkelte. Dette er et ledelsesansvar, fremholder Politiets Fellesforbund.

Ledersvikten er et åpenbart brudd med det politiet ønsker å representere, slik det er nedfelt i lederplattformen og i øvrige dokumenter som forsikrer samfunnet at politiledere skal ha den høyeste etiske standard. Slik det formuleres i politiets virksomhetsstrategi: «Vi har tydelige og trygge ledere som har evne til å håndtere risiko, drive endring og tilpasse seg nye situasjoner. De er helhetsorienterte i oppgaveløsningen, de jobber på tvers i nettverk, utnytter tilgjengelig kunnskap, ny teknologi og mobiliserer ressurser for å løse oppgavene».²⁹⁹ At det i dag stilles andre og strengere krav til politilederes kompetanse enn tidligere, er imidlertid ingen garanti for at ledersvikt ikke vil forekomme igjen.

Ledersvikt og det som er kalt for en samtykkende lederpraksis betyr selvsagt ikke at noen nærmest er dømt til å begå kriminalitet. De fleste politifolk som har vært underlagt den samme kritikkverdige lederpraksisen, har utført arbeidet slik det skal gjøres i henhold til lover, regler og rutiner. De arbeider med oppgaver der korrupsjonsrisiko er til stede, men uten å begå kriminalitet. De har høy etisk bevissthet og håndterer dilemmaer og krevende balanse-ganger med integritet. Uansett hvilke omstendigheter

knyttet til kultur, holdninger og ledelse som kan trekkes inn for å belyse kriminalitet som politiansatte begår, er det derfor viktig å understreke at et kultur- og systemfokus aldri kan brukes for å unnskyldes at noen begår kriminalitet. Det personlige ansvaret en politiansatt som begår kriminalitet har, kan aldri bortforklares, bagatelliseres eller unnskyldes selv om kultur- og systemforklaringer drøftes.

I kapitlet som tar opp internasjonal forskning om politikkorrupsjon opptrer metaforene råttent eple, råttent eplekasse og råttent eplehage. Dette er talende metaforer, men utvalget er skeptisk til å bruke eplemetaforer for å belyse forholdene som er omtalt på de foregående sidene. Særlig adjektivet «råttent» er lite egnet fordi det gir en tabloid forståelse og begrenser innsikten i at det handler om sammensatte og komplekse forhold. Eplemetaforene kan være gode begynnende begreper når det gjelder å sette søkelyset på alvorlige forhold som ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet tidligere. Slik kan metaforene inspirere til umiddelbar reaksjon, men de er dårlig egnet når man skal finne læringspunkter. Da trenger man bred forståelse og innsikt og ikke tabloide karakteristikker.

13.3.4 Linjestrukturens mulige betydning

Politiet er en etat hvor det, i likhet med Forsvaret, til alle tider har vært en del av kulturen at kommunikasjon med overordnede ledd skjer ved henvendelse til nærmeste overordnede, slik at linjen følges strengt. I mange situasjoner må det nødvendigvis være slik. De som har fremmet bekymringsmeldinger vedrørende Jensen har ansett det utelukket å henvende seg til et høyere ledernivå når de ble avvist av nærmeste leder, eller ikke fikk tilbakemeldinger fra denne om noe ble forsøkt gjort, og i tilfelle hva. Dette må i alle fall et stykke på vei anses som en konsekvens av linjetenkningen. De aktuelle bekymringsmeldingene ligger nå relativt langt tilbake i tid, og personer utvalget har hatt samtaler med har fortalt at selv om de den gangen opplevde det som uaktuelt å henvende seg til andre enn nærmeste leder, ville de sett annerledes på dette i dag.

13.3.5 Andre spor enn straffesporet har vært oversett

I pkt. 8.6.3 omtaler utvalget et forskningsprosjekt vedrørende læring i saker oversendt politiet fra Spesialenheten til administrativ vurdering, hvor ett av funnene var at sakene ikke ble analysert utover deres strafferettslige problemstillinger. Utvalget fremholder der at dette kan tyde på at politiledere oppfatter saken som en ikke-sak når det ikke kan bevises at noe straffbart har skjedd. Som utvalget nevner samme sted, har hovedverneombudet uttrykt at «det ligger i politiets ryggmarg at man etterforsker for å straffe og ikke undersøker for å lære». Det kan se ut til at denne tenkningen har gjort seg gjeldende når man har vurdert om noe kunne gjøres overfor Eirik Jensen, og at dette har fått betydning ikke bare for muligheten til å lære av feil, men også for hvordan man har vurdert muligheten til å få uønskede sider ved Jensens tjenesteutførelse avsluttet. Holdningen synes å ha vært at lite kunne gjøres så lenge det ikke var mistanke om straffbare forhold. I samtaler har enkelte også fremholdt at lite kunne gjøres med Jensens instruksbrudd, i og med at det vel ikke var straffbart å unnlate å følge instruks. Uttalelser som dette viser etter utvalgets oppfatning at det ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomhet omkring konsekvensene av instruksbrudd, nødvendigheten av å undersøke forholdet nærmere og muligheten for å gjøre endringer i Jensens arbeidssituasjon.

13.4 Læring i politiet

Læringens formål er forebygging av korrupsjon, andre lovbrudd i politiet og tjenestefeil. Spesialenheten er tidligere i rapporten omtalt som et «kompetansesenter» for politiet (se pkt. 8.6.2), og påtalevedtak fra Spesialenheten gir politiet viktig kunnskap. Som fast rutine sender Spesialenheten alle påtalevedtak til politimester og sjef for særorgan, også når anmeldelser blir henlagt.

Utvalget har fått opplyst fra saksansvarlig i Oslo politidistrikt at påtalevedtakene som mottas blir vurdert av saksansvarlig, og det blir tatt stilling til om og eventuelt hvem andre i politidistriktet som skal ha kopi. Politimesteren og eventuelt også HR-seksjonen blir underrettet ved alvorlige eller viktige saker. Den mottatte papirkopien av påtalevedtaket oppbevares i egen perm i ca. tre år før kopien blir makulert.³⁰⁰

Utvalget har påpekt at Oslo politidistrikt mottok påtalevedtak fra Spesialenheten i 2007 og 2009 som burde gitt grunn til oppfølging overfor Jensen. Utvalget finner imidlertid ikke spor av at påtalevedtakene er fulgt opp. Det tyder også på at håndteringen av saker fra Spesialenheten følger mønsteret som er beskrevet i pkt. 8.6.3, at det er en ikke-sak når en sak ikke er straffbar.

Påtalevedtak som oversendes fra Spesialenheten til politidistriktet for administrativ vurdering er som tidligere omtalt (se pkt. 8.6.3) spesielt egnet til læring og endring. Hvordan slike saker skal behandles er ikke nedfelt i egne sentrale regler, og politidistriktene må selv finne ut hvilke rutiner som er hensiktsmessig. Utvalget har fått opplyst fra Oslo politidistrikt at påtalevedtak oversendt til administrativ vurdering blir journalført i brevjournal og opprettet som sak i et internt elektronisk system. Det iverksettes oppfølging etter fastsatte rutiner. Problemstillingene som Spesialenheten har påpekt blir forsøkt adressert, og tiltak og resultater blir arkivert på saken slik at det er notoritet. Utvalget har fått opplyst at Oslo politidistrikt har egne arbeidsrettsjurister som kommer med forslag til reaksjoner av disiplinær karakter.

Selv om det er opplyst at påtalevedtak oversendt til administrativ vurdering følges opp etter fastsatte rutiner, er det intet i det skriftlige materialet utvalget har mottatt fra Oslo politidistrikt som tydeliggjør *hvordan* sakene brukes læringsøyemed. Det viktigste, slik utvalget ser det, er at politiet bruker alle påtalevedtak fra Spesialenheten for å styrke internkontrollen, noe som forutsetter at man særlig er årvåken når politiansatte pådrar seg flere saker. Påtalevedtak må formidles til politiledere som bør ha kunnskapen og mulighet til å gjøre noe med informasjonen. Det er en nødvendig del av ledelsesstrategien å sørge for slik internkontroll. Samlet sett er utvalget ikke overbevist om at Oslo politidistrikt har gode nok rutiner og systemer når det gjelder å bruke påtalevedtak og dommer som grunnlag for kontinuerlig læring. Utvalget har også etterspurt statistikk over ulike forhold av relevans for denne rapporten, men politidistriktet har ikke et system som enkelt kan brukes for statistiske formål.³⁰¹

Utvalgets inntrykk er at politidistriktets håndtering av påtalevedtak er for hendelsesstyrt. Å følge opp sak for sak, er ikke det samme som kunnskapsbasert erfaringslæring, selv om hver sak følges opp på en samvittighetsfull måte. Resultatet av sakene og hvilken betydning de får blir ikke samlet i en tilgjengelig og oversiktlig kunnskapsbank. Til sammenligning systematiserer Oslo politidistrikt klagesaker og håndteringen av disse på en god måte, og lager oversiktlige rapporter.³⁰² Dette er rapporter som gir oversikt, innsikt og bør være godt egnet for læring. Rapportene over klager på politiet er dessuten offentlig tilgjengelig på oslopolitiets hjemmeside, noe som viser at politiet ønsker å framstå som en lærende organisasjon. Utvalget undrer seg over at politidistriktet ikke lager oversiktlige årsrapporter om Spesialenhetens påtalevedtak som angår politidistriktet. Selv om Spesialenheten lager fyldige årsrapporter og publiserer mye informasjon på sin hjemmeside, er det Oslo politidistrikt som har ansvar for å holde oversikt over anmeldelser mot politidistriktet og egne ansatte, hvordan sakene er håndtert og hva de har ført til. I en slik årsrapport kan det også fremkomme hvor mange anmeldelser mot ansatte i Oslo politidistrikt som er henlagt av ulike grunner, som at anmeldelsen er grunnløs, intet straffbart forhold anses bevist eller at saken er henlagt etter bevisets stilling. Informasjon om hva påtalevedtak omfatter og hvordan de er fulgt opp, er informasjon som er viktig for offentligheten. Informasjon til offentligheten må selvsagt ivareta personvern hensynet.

Spesialenheten skal ikke være et generelt kontrollorgan for politiet, og politiet må selv finne ut av hvordan organisasjonen skal drive kunnskapsbasert erfaringslæring. Spesialenheten er en kunnskapsbank for dette arbeidet, men Spesialenhetens kunnskaper stammer fra straffesaker. Spesialenheten har heller ikke kjennskap til saker de ikke får. Politiet må selv systematisere og bruke kunnskap fra straffesaker, klagesaker, personalsaker og annen informasjon fra kontrollorganer som Spesialenheten og Sivilombudsmannen. Generelt inneholder politiets hjemmesider for lite informasjon når det gjelder hva politiet gjør for å bekjempe og forebygge korrupsjon og annen kriminalitet begått av egne ansatte. Det blir følgelig uklart for offentligheten hvordan politiet arbeider for å være en lærende organisasjon.

13.5 Varsling

13.5.1 Innledning

Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere hvilken betydning arbeidsmiljølovens regler om varsling har for de spørsmål utvalget skal vurdere. I kapittel 9 redegjør utvalget for arbeidsmiljølovens regler om varsling og bestemmelsene om varslingsplikt i henhold til politi- og påtaleinstruksene. Arbeidsmiljølovens regler om varsling ble vedtatt med virkning fra 1. januar 2007, og de første rutine om varsling i Oslo politidistrikt forelå 1. desember 2009. Varslingsreglene ble således innført og har vært gjeldende kun for den siste del av den perioden utvalget vurderer. Det er på det rene at det ikke foreligger noen skriftlige formelle varsler rettet mot Eirik Jensen. Videre er det klart at ingen av bekymringsmeldingene er behandlet i samsvar med politidistriktets varslingsrutine fra 2009.

13.5.2 Varsling fra ansatte om brudd på informantinstruksen

Utvalget har ikke mottatt opplysninger som indikerer at varslingsreglene faktisk har hatt betydning for håndteringen av de bekymringsmeldinger ansatte har gitt til Eirik Jensens overordnede. De som fremsatte bekymringsmeldingene mente det var riktig å gjøre dette i linjen, dvs. til Jensens nærmeste leder. Dette er en adekvat og forståelig fremgangsmåte. Svært mange varsler fremsettes nettopp i linjen, og normalt vil dette være tilstrekkelig til at varselet følges opp. Utvalget har ikke fått opplysninger som tyder på at de ansatte vurderte å varsle på en annen måte eller til andre når seksjonslederen ikke fulgte opp bekymringsmeldingene. Uansett ble det ikke gjort. Enkelte av de utvalget har hatt samtale med har gitt uttrykk for at det ikke var klima for å ta opp saken videre, og at det var forventet at lederen, som mottaker av bekymringsmeldingene, håndterte bekymringene på en forsvarlig måte. Som utgangspunkt må bekymringsmeldinger fra ansatte om at Jensen ikke fulgte retningslinjene for informantbehandling anses som varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten. Utvalget har ikke mottatt opplysninger som tyder på at ledere som mottok varsler/bekymringsmeldinger fra ansatte etter 1. januar 2007 vurderte å behandle saken etter arbeidsmiljølovens varslingsregler.

Den grunnleggende svikten er imidlertid at linjeledelsen ikke håndterte bekymringsmeldingene på en forsvarlig måte, og gjorde de undersøkelser som var nødvendige. Denne svikten refererer seg både til perioden før varslingsinstituttet i arbeidsmiljøloven ble innført og i den etterfølgende perioden. Ansatte som opplyser at de har sagt ifra om sine bekymringer knyttet til Jensens manglende etterlevelse av instruksene, ble ved minst en anledning møtt med kommentarer fra linjeleder om at «jeg tar det fulle ansvar for hva han holder på med». Det er særlig kritikkverdige når bekymringen kom fra hovedveileder for informantvirksomheten, som hadde faglig ansvar for veiledning og oppfølging av informantinstruksene.

Utvalget har erfart at det i liten grad finnes skriftlig dokumentasjon knyttet til de bekymringer ansatte opplyser at de formidlet til linjeledelsen. En eventuell håndtering av saken i varslersporet ville sannsynligvis ha klargjort og dokumentert hva varslene gikk ut på. Dette kunne i sin tur ha foranlediget konkrete undersøkelser. Slike undersøkelser ville ha avdekket at rutine og kravene til notoritet knyttet til Jensens informanthåndtering ikke var fulgt. Brudd på informantinstruksene er alvorlige, og det er derfor uforståelig at dette ikke ble gjort.

Utvalget understreker at det i ettertid ikke er mulig å ha noen sikker formening om hvilken betydning det ville hatt for den videre behandlingen om bekymringsmeldingene fra ansatte hadde blitt håndtert i samsvar med varslingsreglene etter 1. januar 2007 og politidistriktets varslingsrutiner etter 1. desember 2009. Etter utvalgets vurdering er linjeledelsens unnfalighet og rådvillhet, kombinert med mangelfull internkontroll, helt sentrale faktorer når det gjelder manglende oppfølging av varsler fra ansatte, herunder fra hovedveileder, som sa fra om at Eirik Jensen ikke fulgte retningslinjene for informantbehandling.

Tidligere HR-direktør ved Oslo politidistrikt har opplyst til utvalget at også etter vedtakelsen av varslingsrutinen i 2009 var fokuset internt at saker skulle løses på lavest mulig nivå. I den første tiden etter at varslingsrutinen var innført i Oslo politidistrikt var det relativt få varsler. Den tidligere HR-direktøren forklarte at dette kunne henge sammen med flere medieoppslag om varslere som var utsatt for gjengjeldelse og skepsis fra fagforeningene til hvordan varslene skulle behandles. I forhold til antall ansatte, var det få polititjenestepersoner som brukte varslingsordningen

13.5.3 Ytringskultur og varsling som kilde til informasjon om regelbrudd

Det er ofte ansatte i virksomheten som observerer eller får mistanke om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er viktig at arbeidsgiver gjøres kjent med kritikkverdige forhold slik at det kan settes inn nødvendige tiltak. Adgangen for ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er i vid forstand en av flere kontrollmekanismer i virksomheten. Ved varsling blir arbeidsgiver gjort oppmerksom på forhold som en eller flere ansatte mener er kritikkverdige og som bør undersøkes nærmere. Avhengig av hva som avdekkes vil den som er ansvarlig for virksomheten derved få et grunnlag for å rette opp kritikkverdige forhold og mulighet til å treffe nødvendige tiltak. For at ordningen skal fungere må arbeidsgiver følge opp varselet på en forsvarlig og tillitvekkende måte. Den som varsles må ikke utsettes for noen form for gjengjeldelse og undersøkelser må også være slik at rettsikkerheten til ansatte som kritikken er rettet mot blir ivaretatt.

Regelverket knyttet til varsling er utviklet betydelig fra 2007 og frem til i dag. Det viktigste nå er at regelverket etterleveres. Fortsatt er det slik at det i mange situasjoner er hensiktsmessig å ta opp mulige kritikkverdige forhold med nærmeste leder i første omgang. Dersom det ikke skjer noen endring eller henvendelsen ikke tas på tilstrekkelig alvor, er det naturlig å vurdere om det skal varsles.

Utvalget har merket seg at Politiets Fellesforbund (PF) siden 2016 har anbefalt sine medlemmer ikke å varsle om kritikkverdige forhold, fordi forbundet mener at varslere ikke er godt nok ivaretatt. I møte med utvalget har forbundet fremholdt at selv om det har vært en positiv utvikling av varslingsinstituttet de senere årene, mener PF likevel at blant annet manglende opplæring og trening i håndtering og evaluering av varslingssaker, og mangel på rutiner for oppfølging av de involverte, gjør at belastningen ved å varsle fremdeles er stor. Forbundet peker blant annet på manglende opplæring av undersøkelsesgrupper, og utilstrekkelige systemer og rutiner for oppfølging av involverte parter. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere de spørsmålene som forbundet tar opp. Det er imidlertid uheldig dersom varslingsinstituttet ikke brukes etter sitt formål på grunn av uenighet mellom den største fagforeningen i politiet og arbeidsgiver.

13.6 Etterpåklokskap

En vanlig innvending mot utvalg som skal evaluere bestemte hendelser for å finne læringspunkter, er at resultatet blir etterpåklokskap. Da hendelsen inntraff kunne man ikke vite det man har informasjon om i dag. Etterpåklokskap er et fenomen som utvalget mener det er viktig å reflektere over.

22. juli-kommisjonen tok opp at en utfordring i alt undersøkellesarbeid er å sørge for at synet ikke blir for farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet. I stedet må man forsøke å rekonstruere både situasjonen og informasjonen slik dette fremsto for de involverte.

«Etter hvert som tiden går, og fakta kommer fram, blir hendelsesforløpet tydeligere. Det er lettere etter begivenhetene å skille mellom hva som var viktig, og hva som var mindre viktig – midt i krisen var dette langt mer uklart for de fleste.»³⁰³

22. juli-kommisjonens ambisjon var å forsøke å sette seg inn i hvilken usikkerhet de involverte sto i der og da, hva de visste og hvilke muligheter de hadde da de tok sine beslutninger. Kommisjonen mener det er naivt å tro at man kan unngå all etterpåklokskap selv om dette var deres ambisjon.

Også utvalget som evaluerte terrorangrepet i Bærum i august 2019 tar opp at de var oppmerksomme på klassiske fallgruver med hensyn til å gjøre vurderinger og foreslå anbefalinger. Én fallgruve er at vurderingene baserer seg på kunnskap og informasjon man har i dag, men som ikke var kjent for de som var involvert da de fattet sine beslutninger. Utvalget trakk også frem faren for «overlæring» i anbefalingene, noe som kan skje hvis man blir for fokusert på hva som skjedde nettopp i forbindelse med den bestemte hendelsen i august 2019, fremfor å rette fokus mot mer generelle forhold. «Neste krise er som kjent sjelden lik den forrige», skriver utvalget.³⁰⁴

22. juli-kommisjonens rapport har fra forskerhold blitt kritisert for etterpåklokskap. Informasjon som er kjent i ettertid får tilbakevirkende kraft i kommisjonens fremstilling

av politiaksjonen på Utøya, og rapporten gjør etterpåkunnskap til forhåndskunnskap. Vurderingene gjøres derfor i noen tilfeller på feil grunnlag hvis målet var å gjøre vurderingene på grunnlag av det situasjonsbildet aktørene hadde da det skjedde.³⁰⁵

Et repeterende trekk ved undersøkelseskommissjoner er at signaler som er utydelige eller tvetydige i sanntid blir krystallklare i ettertid. Halvorsen sammenligner 22. juli-kommisjonens rapport med granskingsrapportene som ble laget etter det japanske overraskelsesangrepet mot Pearl Harbor i 1941 og terrorangrepet 11. september 2001 i USA:

«Etter hendelsen er signalet alltid krystallklart, vi kan nå se hvilken katastrofe det var et signal om ettersom katastrofen har skjedd. Men før hendelsen er det obskurt og fylt av motstridende meningsinnhold».³⁰⁶

Etter at en evaluering er gjennomført sitter man med fasiten. Også denne rapporten er en fasit.

Utvalget vil imidlertid understreke at sentrale funn, som et lederskap som sviktet, ikke kan knyttes til informasjon som først er kjent i ettertid. Det fantes informasjon i sanntid om at Jensen jobbet utenfor regelverket, og som hans ledere har kjent til, og som de skulle ha grepet inn mot. Det var annen informasjon som var utydelig, som at det på et tidspunkt var usikkerhet om det kunne handle om lovbrudd. Utvalget har håndtert utydelige signaler om hva som kunne være galt ved å reflektere over hvordan rådville politiledere kan håndtere usikkerhet.

Utvalget har gjort vurderinger ut fra et situasjonsbilde som den gang var kjent for sentrale ledere i Oslo politidistrikt. Det kommer frem i samtalene utvalget har gjennomført at situasjonsbildet ble tolket svært forskjellig av politiansatte som meldte om bekymringer og sentrale ledere. Lederes velvillige tolkning av situasjonsbildet har vært bakgrunnen for at utvalget blant annet har lagt vekt på å beskrive ulike grunner til tillit og hvorfor få forholdsregler ble tatt, med den konsekvens at risikoerkjennelsen var minimal.

Utvalget har ikke vært i samme situasjon som utvalget som evaluerte terroraksjonen i Bærum, som problematiserte at anbefalingene kan bli «overlæring» fordi man fokuserer for mye på én bestemt hendelse og ikke på mer generelle forhold. Det samme kan ikke sies om politikorrupsjon. Neste gangs «korrupsjonskrise» kommer kanskje ikke til å være lik den forrige, men også den neste vil være et resultat av kjente risikofaktorer for politikorrupsjon.

Det er et menneskelig faktum at kunnskap om utfallet av en hendelse vil prege hvordan man husker det som skjedde. Vurderingen av et lengre hendelsesforløp kan ikke foretas i sanntid, for den endelige vurderingen kan først gjøres når resultatet er kjent og de viktige brikkene er på plass. Derfor er det ikke til å unngå, og det bør heller ikke unngås, at både personene som utvalget har hatt samtaler med og utvalget, er etterpåkløke. For uten klokskap etterpå finnes det ingen læring.

14 Læringspunkter og anbefalinger

Basert på de funn som det er redegjort for i kapittel 13 har utvalget identifisert elleve læringspunkter og anbefalinger med sikte på forebygging av politikkorrupsjon.

Risikoen for ulike former for korrupsjon i politiet vil bestandig være til stede, og dermed er det også til enhver tid behov for tiltak som er egnet til å forebygge korrupsjonshendelser. Det vil alltid finnes enkeltpersoner som kan tenkes å begå korrupsjonshandlinger i forbindelse med tjenesteutførelsen. Det er derfor nødvendig å ha en kontinuerlig oppmerksomhet mot risikoen for korrupsjon. Som ledd i denne oppmerksomheten må man også søke å identifisere tiltak som kan forebygge korrupsjon på en best mulig måte.

Anbefalingene bygger på kunnskap som utvalget har samlet inn gjennom samtaler med politiledere og politi-ansatte, dokumenter og forskning. Anbefalingene er i utgangspunktet av generell art, men fordi de er basert på undersøkelser knyttet til en konkret sak med opprinnelse i det skjulte politiarbeidet, vil de særlig ha betydning for denne delen av politiets virksomhet.

I forbindelse med undersøkelsene har utvalget også fått grunnlag til å danne seg et bilde av andre forhold, som betydningen av og forutsetninger for å trekke lærdom av den informasjonen som finnes blant annet i påtalevedtak fra Spesialenheten. Den konkrete saken som er bakgrunnen for at utvalget ble opprettet, er knyttet til Oslo politidistrikt. Utvalget er av den oppfatning at flere av anbefalingene har en allmenngyldig karakter siden korrupsjonsrisiko, krav til lederskap og betydningen av erfaringslæring ikke er knyttet til ett bestemt politidistrikt, men til politiet. Alle politidistrikter bør derfor vurdere og ta stilling til hvilken relevans anbefalingene har. Noen anbefalinger er rettet til Politidirektoratet.

Den perioden utvalgets mandat dekker ligger nå flere år tilbake i tid. Utvalget har under sitt arbeid registrert at det på flere områder har skjedd en utvikling som kan bidra til å forebygge korrupsjon i politiet. Et eksempel på dette er utviklingen i informantregelverket, omtalt i pkt. 6.2, 6.3 og 13.1 foran. Et annet eksempel er innføringen av varslingsinstituttet, jf. kapittel 9. Et tredje eksempel er at Politidirektoratet i 2018 innførte etiske retningslinjer for politi- og lensmannsetaten, som er et supplement til de alminnelige etiske retningslinjer for statstjenesten. Som fjerde eksempel nevnes etableringen av Politidirektoratets internrevisjon for hele politi- og lensmannsetaten i 2016 og innføringen av en ordning med lokal internrevisjon i Oslo politidistrikt i 2017. Politidirektoratet har dessuten fra 2021 opprettet en stilling øremerket til arbeidet med å utvikle politiet som en lærende organisasjon. Formålet er en systematisk tilnærming til erfaringslæring, med vekt på at kunnskapen skal formidles til alle i politietaten.

Utvalget har tatt disse og andre tiltak som allerede er innført i betraktning når det fremsettes anbefalinger om videre tiltak.

Anbefalingene er gruppert i tre hovedtemaer: «Lederskap og lederansvar», «Informantbehandling» og «Kunnskap, læring og forskning». Et lederskap omfatter bestemte oppgaver avhengig av ledernivå, men lederskap handler alltid om lederansvar. Utvalget vil derfor understreke at lederansvar er det overordnede tema, og at lederansvar derfor skal leses aktivt inn i de enkelte anbefalingene.

Lederskap og lederansvar

Anbefaling 1: Korrupsjonsrisikoen må erkjennes

Risikoerkjennelse er en forutsetning for aktiv forebygging av korrupsjon i politiet. Sannsynligheten for korrupsjon kan synes liten, men konsekvensene er store når det skjer. Det er nødvendig å styrke erkjennelsen av at korrupsjonsrisikoen innen politiet er reell. Risikoerkjennelse forutsetter kunnskap og setter krav til lederskapet, både når det gjelder fokus og involvering av medarbeidere. Det er et lederansvar å påse at politiansatte har nødvendig yrkesetisk standard, integritet og profesjonalitet i sin yrkesutøvelse.

Oslo politidistrikt bør utarbeide en strategi for forebygging av korrupsjon basert på risikoerkjennelse, kunnskap om indikatorer og forhold som anses som risikofaktorer. Strategien må inneholde konkrete og adekvate tiltak, og gjennomføres som et kontinuerlig forebyggende arbeid.

Politidirektoratet bør vurdere om det bør innføres en nasjonal forebyggingsstrategi mot politikorrupsjon som en del av politiets virksomhetsstrategi.

Anbefaling 2: Oppfølging og dokumentasjon av bekymringsmeldinger om instruksbrudd mv.

Utvalget har erfart at de bekymringsmeldinger som ansatte og andre fremsatte til Jensens ledere om mulige instruksbrudd i liten grad ble fulgt opp. Bekymringsmeldingene ble i hovedsak gitt muntlig. Det ble ikke nedtegnet hva som ble sagt, hva som ble gjort, hvem som ble informert og hvorfor lederne ikke gikk videre med saken. Det er et lederansvar å sørge for at opplysninger om mulig instruksbrudd håndteres på en forsvarlig og dokumenterbar måte.

Opplysninger om mulig brudd på instruks og retningslinjer må følges opp og dokumenteres.

Det må fastsettes klare rutiner for hvordan bekymringsmeldinger skal håndteres, for å sikre at påstander om instruksstridige eller annen bekymringsfull atferd følges opp.

Anbefaling 3: Styrke internkontrollen

Det er et lederansvar å sørge for en velfungerende internkontroll i virksomheten. Ansvar påhviler politimesteren. Utvalget legger til grunn at hovedveilederne sa fra om at Jensen ikke fulgte informantinstruksen, men ansvarlig ledelse fulgte ikke opp. Internkontrollen synes nærmest å være fraværende i den aktuelle perioden. Utvalget har fått opplyst at internkontrollen er vesentlig bedret i løpet av de siste årene, men det er fortsatt viktig at politiledelsen sørger for at det er en god, effektiv og systematisk internkontroll, særlig på områder hvor konsekvenser av mulige instruksbrudd kan være store.

Det må kontinuerlig arbeides for å sikre en god, effektiv, tillitvekkende og dokumenterbar internkontroll innen kilde- og informantbehandling.

Det må rapporteres jevnlig til politimesteren om kontrollen av kilde og informanthåndteringen og hvilke funn som er gjort. Det må foretas en løpende vurdering av om internkontrolltiltakene er tilstrekkelige.

Det er positivt at Oslo politidistrikt nå utarbeider årlige rapporter om informantbehandling. Politiledelsen får på denne måten nødvendig informasjon. Videre bidrar arbeidet med årsrapporter til et nødvendig samarbeid mellom faglig ledelse og linjeledelse innen informantbehandling.

Utarbeiding av årsmeldinger knyttet til kilde- og informantbehandling bør vurderes også i andre politidistrikter.

Anbefaling 4: Tilrettelegge for et godt og trygt yringsklima

Det følger av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse at det skal tilrettelegges for et godt yringsklima i virksomheten. Dette er et lederansvar. Tilretteleggingen bør fortrinnsvis skje i samarbeid med representanter for de ansatte. Ledelsen i politidistriktet må sørge for at det er trygt og enkelt for ansatte å si fra om kritikkverdige forhold. Adgangen til å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er i vid forstand en av flere kontrollmekanismer. Når ansatte sier ifra, blir arbeidsgiver oppmerksom på forhold som bør undersøkes nærmere og som i sin tur gjør det mulig å treffe nødvendige tiltak.

I saken som ligger til grunn for utvalgets mandat har ansatte flere ganger sagt fra til Jensens ledere om mulig instruksbrudd, uten at dette ble fulgt opp på en adekvat måte. Å varsle videre om at ledere ikke ivaretar sitt lederansvar er mulig, men svært krevende. Det burde også være unødvendig. Uansett må det gis god informasjon både om ansattes varslingsrett og varslingsplikt. Ansatte bør kunne si fra trygt om feil, nesten-feil, klager og mistanker om regelbrudd og straffbare handlinger.

Det må legges til rette for et godt yringsklima slik at ansatte trygt kan si fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, herunder mistanker om instruksbrudd og mulige straffbare handlinger. Det må gis god informasjon både om ansattes varslingsrett og varslingsplikt.

Informantbehandling

Anbefaling 5: Konkretisering av kravene til yrkesetisk standard og profesjonalitet

I henhold til rundskriv RPOD-2019-6 fra Politidirektoratet er det krav om at informantbehandler, informantveileder og hovedveileder må utvise særlig høy yrkesetisk standard og profesjonalitet i tjenesteutførelsen, og at det ikke skal kunne stilles spørsmål ved deres integritet. I dag foretas det skikkethetsvurdering i forbindelse med opptak til Politihøgskolen, nasjonal sikkerhetsklarering og vandels-

kontroll ved ansettelse. Ut over dette er det et lederansvar å vurdere om ansatte som arbeider med kilde- og informantbehandling til enhver tid oppfyller de krav som stilles til denne tjenesteutøvelsen.

Det bør konkretiseres hva som ligger i kravene til «særlig høy yrkesetisk standard» og «integritet» for ansatte som arbeider med informantbehandling. Videre bør det konkretiseres hvordan kravene skal følges opp og dokumenteres.

Anbefaling 6: Evalueringsformer og mulig tidsbegrensning i informantbehandlingen

Det er i dag ingen begrensninger for hvor lenge en politiansatt kan arbeide som informantbehandler. En langvarig tjeneste innen dette området er en faktor som kan gi økt risiko, blant annet fordi det for noen kan bli krevende å skille mellom arbeidsrelasjoner og sosiale relasjoner når man lever tett på et kriminelt miljø over lang tid. Dermed øker også risikoen for korrupsjon.

Politidirektoratet bør vurdere om det skal innføres systematiske evalueringer av informantbehandlere og om det bør innføres tidsbegrensning for hvor lenge den enkelte ansatte som hovedregel bør arbeide som informantbehandler.

Anbefaling 7: Sikre tilstrekkelig utdanningskapasitet innen informantbehandling

Informantbehandlere utfører et krevende arbeid som forutsetter høy kompetanse. For å sikre at den nødvendige kompetanse er til stede, og for å sikre god etterlevelse av regelverket, er det instruksfestet at informantbehandlere, veiledere og hovedveiledere må gjennomføre en nærmere fastsatt utdanning. Grunnutdanningen skjer i politidistriktene, etter kursplan godkjent av Politihøgskolen, mens utdanning i avansert informantbehandling og utdanning for informantveiledere skjer ved Politihøgskolen. Utvalget har mottatt informasjon om at det i dag ikke er tilstrekkelig kapa-

sitet i utdanningen innen avansert informantbehandling og utdanningen av informantveiledere. Kapasitetsproblemer har etter det opplyste særlig sammenheng med at det har oppstått et etterslep på grunn av at det ikke har vært gjennomført utdanninger i 2020-2021, men det er viktig å sikre at det er tilstrekkelig utdanningskapasitet fremover.

Politidirektoratet må sikre at det er tilstrekkelig utdanningskapasitet innenfor informantbehandling.

Anbefaling 8: Det bør vurderes om deler av informantregelverket bør være offentlig

Politidirektoratets normalinstruks fra 2003 var opprinnelig offentlig tilgjengelig, men ble unntatt fra offentlighet etter noen år. Både gjeldende normalinstruks av 2019 og informantinstruksen i Oslo politidistrikt er i dag unntatt fra offentlighet.

Den konkrete bruken og arbeidsmetodene må være unntatt fra offentlighet av hensyn til sikkerheten for de som er involvert og for å sikre at politiet er i stand til å bruke metoden både i forbindelse med etterforskning og forebygging. Spørsmålet er likevel om unntaket fra offentlighet er for omfattende. Som utgangspunkt bør politiets instruks- og regelverk være åpent. Åpenhet inngir tillit og sikrer en reell mulighet for demokratisk kontroll av regelverksutviklingen. Dette er viktig når det gjelder ulovfestede politimetoder. Disse hensynene må veies opp mot risikoen for at informasjonen kan misbrukes av kriminelle miljøer, og vanskeliggjøre politiets informantbehandling. Spørsmålet om å begrense unntaket fra offentlighet reiser flere og til dels krevende avveininger av ulike hensyn som utvalget ikke har hatt tidsmessig mulighet til å gå nærmere inn på.

I samråd med Riksadvokaten bør Politidirektoratet vurdere hvordan man kan sikre større åpenhet om politiets kilde- og informantarbeid.

Kunnskap, læring og forskning

Anbefaling 9: Kunnskapsbasert erfaringslæring, ikke hendelsesstyrt saksbehandling

Utvalgets inntrykk er at håndteringen av påtalevedtak fra Spesialenheten i Oslo politidistrikt er for hendelsesstyrt og ikke tilrettelegger for langsiktig læring. Hendelsesstyrt saksbehandling er ikke det samme som kunnskapsbasert erfaringslæring. Dagens saksbehandlingsrutiner tilrettelegger ikke for at politiet enkelt kan hente ut statistiske opplysninger og annen informasjon som gir oversikt over sakstyper og belyse trender i anmeldelser mot ansatte i politidistriktet.

Opplysninger om hvordan Spesialenhetens påtalevedtak er håndtert og hva de har ført til, bør samles på en hensiktsmessig elektronisk måte i politidistriktet, slik at informasjonen kan brukes for statistiske formål og til erfaringslæring. Personvern hensyn må ivaretas.

Det finnes ikke sentrale regler for hvordan påtalevedtak fra Spesialenheten oversendt politiet til administrativ vurdering skal behandles. Det innebærer risiko for at saksbehandlingen ikke tilrettelegger godt nok for erfaringslæring. Sentrale regler vil også tilrettelegge bedre for nasjonal erfaringslæring.

Politidirektoratet bør vurdere å utarbeide regler som klargjør hvordan påtalevedtak oversendt til administrativ vurdering skal saksbehandles.

Oslo politidistrikt lager gode årsrapporter om klager på mulig kritikkverdig tjenesteutøvelse. Årsrapportene er offentlig tilgjengelige, og viser hvordan politiet arbeider for å lære av feil. Dette bygger tillit. Det er like viktig å lage årsrapporter som hvordan påtalevedtak brukes for å forebygge tjenestefeil og straffbare forhold.

Oslo politidistrikt bør vurdere å utarbeide offentlige årsrapporter om hvordan påtalevedtak brukes i læringsøyemed.

Anbefaling 10: Politiledere må lede læring

Politiledelse er også å lede læring, noe det må legges vekt på i lederrekruttering og -utvikling. Å lede læring forutsetter å tilrettelegge for at det er åpenhet om kritikkverdige forhold, feil og nesten-feil, og at det oppleves som trygt for ansatte å dele erfaringer om slike forhold. Det finnes noe forskning om ledelse av læring i politiet, men det trengs mer kunnskap både for å synliggjøre beste praksis og for å vise hvilke utfordringer som er knyttet til å lede læring, særlig når det gjelder å bygge en læringskultur som ikke begrenser fokuset til strafferettslige problemstillinger.

Politidirektoratet oppfordres til å ta initiativ til og støtte FoU-prosjekter om ledelse av læring i politiet.

Anbefaling 11: Behov for forskning om politikorrupsjon i Norge

Det foreligger internasjonal forskning om politikorrupsjon, men i Norge finnes det svært lite empirisk forskning om temaet. Kunnskap om politikorrupsjon er helt nødvendig både for å kvalitetssikre og utvikle en kunnskapsbasert forebyggingsstrategi og i den daglige ledelsen av politiet.

For å sikre et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag, anbefales det at Politidirektoratet tar initiativ til og støtter forskning om politikorrupsjon.

Referanseliste, vedlegg og noter

Referanseliste

Litteratur

- Andenæs, J. (2009). *Norsk straffeprosess* (4. utg. v/ Tor-Geir Myhrer). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ask, A. O. (2017, 22. mars). Ledet det franske narkotikapolitiet: Siktet for å ha smuglet tonnevis med cannabis. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/koLVj/ledet-det-franske-narkotikapolitiet-siktet-for-aa-ha-smuglet-tonnevis> (sett 23. april 2021).
- Auglend, R. L. & Mæland, H. J. (2016). *Politirett* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Juridisk.
- Baer, H. Jr. & Armao, J. P. (1995). The Mollen Commission Report: An overview. *New York Law School Law Review*, 40(1-2), 73–85.
- Bayley, D. & Perito, R. (2011). *Police Corruption. What Past Scandals Teach about Current Challenges* (Special report 294). Washington, DC: United States Institute of Peace. <https://www.files.ethz.ch/isn/134108/SR%20294.pdf>
- Bjørkelo, B. & Bye, H. H. (2018). *Does it matter who blows the whistle? Diversity and Whistleblowing in the Norwegian Police*. Paper presented at the The 9th Nordic Work Life Conference, Oslo. 13–15 June 2018.
- Bjørkelo, B. & Bye, H. H. (2019). «Coping with the aftermath»: *Diversity and the experience of whistleblowers in the Norwegian Police*. Paper presented at the Street level bureaucrats research seminar series, Northumbria University, Newcastle, Newcastle Business School. 5.3.19. <https://iancelliott.co.uk/2019/01/10/3pm-research-seminar-series-2019/>
- Bjørkelo, B. & Villmann, E. (under utgivelse). Kunnskapsutvikling i politi(leder)utdanningen. I B. Ellefsen, V. L. Sørli & M. Egge *Kunnskap for et tryggere samfunn – norsk politiutdanning 1920–2020*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bleakley, P. (2020). The trouble with squads: accounting for corruption in Australia's specialist policing units. *Criminal Justice Studies*, 34(1) 115–133. <https://doi.org/10.1080/1478601X.2020.1763985>
- Caldero, M. A., Dailey, J. D. & Withrow, B. L. (2018). *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*. New York: Routledge.
- Chan, J. & Dixon, D. (2007). The politics of police reform: Ten years after the Royal Commission into the New South Wales Police Service. *Criminology & Criminal Justice*, 7(4), 443–468. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1748895807082068>
- Cherry, P. (2017, 16. mai). Former Montreal cop who sold information to Hells Angel granted full parole. *Montreal Gazette*. <https://montrealgazette.com/news/local-news/montreal-cop-who-sold-sensitive-information-to-hells-angel-seeks-full-parole> (sett 23. april 2021).
- Cohen, L. E. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588–608. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Constantinou, A. G. (2018). How Do Police Officers Cope with Police Corruption and Corrupt Peers? A Typology in the Making. *Policing*, 14(3), 740–751. <https://doi.org/10.1093/policing/pay080>
- Corsianios, M. (2012). *The Complexities of Police Corruption. Gender, Identity and Misconduct*. Plymouth, UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Dean, G., Bell, P. & Lauchs, M. (2010). Conceptual framework for managing knowledge of police deviance. *Policing & Society*, 20(2), 204–222. <https://doi.org/10.1080/10439461003668476>

- Dorenfeldt, L. J. (1978). Kan ekstraordinære etterforskningsmetoder aksepteres i visse saker? *Lov og Rett*, 17(6), 291–303.
- Ekenvall, B. (2003). Police Attitudes toward Fellow Officers' Misconduct: The Swedish Case and a Comparison with the USA and Croatia. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 3(2), 210–232. <https://doi.org/10.1080/14043850310004881>
- Fansten, E. (2020, 10. september). Affaire François Thierry: l'enquête définitivement validée. *Liberation*. https://www.liberation.fr/france/2020/09/10/affaire-francois-thierry-l-enquete-definitivement-validee_1799121/ (sett 2. mai 2021).
- Filstad, C. (2020). *Politiledelse som praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Finstad, L. (2013). *Politiblikket*. Oslo: Pax forlag.
- Finstad, L. (2014). Det konfliktfylte politiarbeidet. I P. Larsson, H. O. I. Gundhus og R. Granér (Red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 229–254). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Finstad, L. (2018). *Hva er POLITI?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Fitzgerald, G.E. (1989). *Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct*. Brisbane, Queensland. <https://www.ccc.qld.gov.au/sites/default/files/Docs/Publications/CCC/The-Fitzgerald-Inquiry-Report-1989.pdf>
- Fougner, J., Holo, L., Løkken Sundet, T. & Thorkildsen, T. (2018). *Arbeidsmiljøloven. Lovkommentar* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Giertsen, J. (2008). *Gransking*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Goldstein, H. (1975). *Police Corruption: A perspective on its nature and control*. Washington DC: Police Foundation.
- Gottschalk, P. & Holgersson, S. (2011). Whistle-blowing in the police. *Police Practice and Research*, 12(5), 397–409. <https://doi.org/10.1080/15614263.2010.536723>
- GRECO. (2020). *Femte evalueringsrunde. Forebygging av korrupsjon og fremming av integritet i statlig forvaltning (politisk ledelse) og rettshåndhevelsesorganer*. Vedtatt av GRECO på dets 86. plenums møte (Strasbourg, 26.–30. oktober 2020)
- Grimen, H. (2009). *Hva er TILLIT*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, V. (2013). To katastrofer, to rapporter: Gjørv-kommisjonen i et komparativt og historisk perspektiv. *Tidsskriftet Materialisten*, 40(1-2).
- Heggen, Ø. (2020, 22. desember). Finland: Tidligere politisjef får livstid for drap. *NRK*. https://www.nrk.no/urix/finland_tidligere-politisjef-far-livstid-for-drap-1.15301320 (sett 23. april 2021)
- Heivoll, G. & Aadland, E. (2018). *Profesjonsetikk for politiet*. Oslo: Samlaget.
- Hoel, L. & Barland, B. (2020). A lesson to learn? A study of how various ranks and police leaders understand and relate to experience-based learning. *Policing and Society*, 31(4), 402–417. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1748626>
- Hoel, L., & Bjørkelo, B. (2017). «Kan det være godt politiarbeid?»: En undersøkelse av erfaringslæring av gråsonesaker. *Nordisk politiforskning*, 4(2), 187–210.
- Holgersson, S. (2019). Whistleblowing within the Swedish Police. *Nordisk politiforskning*, 6(1), 24–45.
- Holmes, L. (Red.). (2014). *Police Corruption: Essential Readings*. Cheltenham, UK: An Elgar Research Collection.

- Hough, M., May, T., Hales, G. & Belur, J. (2016). Misconduct by leaders in England and Wales: an exploratory study. *Policing and Society*, 28(5), 541–552. <https://doi.org/10.1080/10439463.2016.1216989>
- Høyer, H. C., Madsbu, J. P. og Tranøy, B. S. (2018). 22. juli-rapporten: Et egnet styringsdokument for Nærpolitireformen? I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 111–134). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Inderhaug, E. (2020, 23. november). Eirik Jensen-saken. *Politiforum*. <https://www.politiforum.no/asker-og-baerum-politidistrikt-einar-aas-eirik-jensen/eirik-jensen-har-utnyttet-mange-og-lurt-enda-flere/207230> (sett 21. februar 2021)
- IPCC (Independent police complaints commission). (2012). *Corruption in the police service in England and Wales. Second report – a report based on the IPCC's experience from 2008 to 2011*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243479/9780108511622.pdf
- Ivković, S. K. (2005). Police (Mis)behavior: A cross-cultural Study of Corruption Seriousness. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 28(3), 546–566.
- Ivković, S. K. & O'Connor, T. S. (2008). The police code of silence and different paths towards democratic policing. *Policing and Society*, 18(4), 445–473. <https://doi.org/10.1080/10439460802457677>
- Johannessen, A. (2015). Fagforeningas rolle i politiet. I S.O. Johannessen & R. Glomseth (Red.), *Politiledelse* (s. 399–422). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, S. O. (2015). Å forstå politiet som organisasjons- og ledelsespraksiser. I S.O. Johannessen & R. Glomseth (Red.), *Politiledelse* (s. 22–41). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, S. O. & Glomseth, R. (Red.). (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kappeler, V. E., Sluder, R. D. & Alpert, G. P. (Red.). (1994). *Forces of Deviance. Understanding the Dark Side of Policing*. Prospect Heights: Waveland Press.
- Kleinig, J. (1996). *The Ethics of Policing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klockars, C. B. (1980). The Dirty Harry Problem. *Annals of the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)*, Vol. 452, The Police and Violence, s. 33–47.
- Knapp Commission. (1972). *The Report of the Commission to Investigate Alleged Police Corruption and the City's Anti-Corruption Procedures*. New York: Braziller.
- Larsson, P. (2014). Å danse med djevelen: Utradisjonelle politimetoder innen narkotikafeltet. I A. Storgaard (Red.), *Nsfk's 56. forskerseminar*. Skarrihus, Danmark 2014 (s. 195–211). Aarhus: Nordisk samarbeidsråd for kriminologi. <http://hdl.handle.net/11250/226140>
- Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2017). Administrative Reform: Processes, Trends and Content. I C. Greve, P. Læg Reid & L. H. Rykkja (Red.). *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. London: Macmillan. Her fra Sørli, V.L. og Larsson P. (2018). *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Marks, M., Howell, S. & Kelly, S. (2016). The Fluidity of 'Police Culture': Encountering the Contextual Complexity of Policing Street-Level Drug Use. *Policing*, 11(3), 318–331. <https://doi.org/10.1093/police/paw048>
- Matningsdal, M. (2017). *Straffeloven. De straffbare handlingene. Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Merrington, S. (2017). *Dark network: Criminal collaboration in Australia police forces*. [Doktorgradsavhandling]. School of Justice, Faculty of Law, Queensland University of Technology. https://eprints.qut.edu.au/103632/1/Shannon%20Elizabeth_Merrington_Thesis.pdf
- Mollen Commission. (1994). *Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department*. City of New York: Mollen Commission.
- Myhrer, T.-G. (2012). *Bastet og bundet. Rettslige rammer for bruk av håndjern*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Newburn, T. (1999). *The Causes of Police Corruption: Lessons from the Literature*, Chapter 3, London, UK: Home Office Research. Her fra Holmes, L. (Red.). (2014). *Police Corruption: Essential Readings*. Cheltenham, UK: An Elgar Research Collection.
- Newburn, T. (2015). *Literature review: police integrity and corruption*. London, UK: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/pic-literature-review.pdf>
- Prentzler, T. (2009). *Police Corruption. Preventing Misconduct and Maintaining Integrity*. Boca Raton/London/New York: Taylor & Francis Group.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301–324.
- Punch, M. (2003). Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure. *Policing & Society*, 13(2), 171–196. <https://doi.org/10.1080/10439460308026>
- Punch, M. (2009). *Police Corruption. Deviance, accountability and reform in policing*. Devon: Willan Publishing.
- Rasch-Olsen, A. (2008). *Informantbehandling i politiet: En kartlegging av konsekvenser og faktorer, som påvirker effektivitet ved politiets bruk av informanter* [Masteroppgave]. Politi-høgskolen. <http://hdl.handle.net/11250/174759>
- Renå, H. (2017). 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner - en metaanalyse av politiaksjon Utøya. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(1), 10–37. https://www.idunn.no/nst/2017/01/22-juli-kommisjonens_analyse_vurderingerog_konklusjoner
- Roebuck, J. B. & Barker, T. (1974). A typology of police corruption. *Social Problems*, 21(3), 423–437.
- Sandal, G. M., Larsen, S., Matthiesen, S. B., Pallesen, S., & Remme, T. (2006). *Arbeidsplassen under lupen: HMS kartlegging i Hordaland politidistrikt 2006*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Sapat, A. (1975). The Knapp Commission Report on Police Corruption. *The American Political Science Review*, 69(3), 1036–1038. <https://doi.org/10.2307/1958450>
- Sherman, L. W. (1974). Introduction: Toward a Sociological Theory of Police Corruption. Her fra Holmes, L. (Red.). (2014). *Police Corruption: Essential Readings*. Cheltenham, UK: An Elgar Research Collection.
- Skoghøy, J. E. A. (2017). *Twisteløsning* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skolnick, J. (2002). Corruption and the Blue Code of Silence. *Police Practice and Research: An International Journal*, 3(1), 7–19.
- Sætran, F. (2017, 18. september). Tre politimenn, tre land, tre korrupsjonssaker. To er dømt. Mandag får Eirik Jensen svaret. *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/058dg/tre-politimenn-tre-land-tre-korrupsjonssaker-to-er-doemt-mandag-faar> (sett 23. april 2021)

- Sørli, V. L. & P. Larsson (2018). *Politireformer*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Thomassen, G. (2003). *Korrupsjon i politiet: Former, årsaker og motiltak*. (Vol. 2003:2, PHS forskning). Oslo: Politihøgskolen.
- Thomassen, G. (2007). Korrupsjon i politiet. Råtte epler eller råtte tønner? I H. Gundhus, P. Larsson & T.-G. Myhrer (Red.), *Polisiær virksomhet – hva er det – hvem gjør det?* (s. 189–200). Forskningskonferansen 2007 (Vol. 2007:7, PHS forskning). Oslo: Politihøgskolen
- Thomassen, G. (2013). Corruption and trust in the police: A cross-country study. *European Journal of Policing Studies*, 1(2), 153–169.
- Töllborg, D. (2010). *En man i grøn hatt*. Göteborg: Polismyndigheten i Västra Götaland.
- Valland, T. (2016). Frykten for feil i politiet. *Sosiologi i dag*, 46(1), 32–53.
- Vik, V. (2011). *Å opptre i en intern offentlighet. Politiansatte i møte med rapporteringsplikten* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og rettssosiologi]. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/22473>
- Wathne, C. T. (2009). Politiet: En lærende organisasjon? I S. Flaatten, H. I. Gundhus, & M. E. Kleiven (Red.), *Demokrati, kontroll og tillit* (s. 63–77). Oslo: Politihøgskolen.
- Wathne, C. T. (2012). The Norwegian Police Force: A learning organization? *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 35(4). <https://doi.org/10.1108/13639511211275535>
- Westley, W.A. (1953). Violence and the police. *American Journal of Sociology*, 59(1), 34–41. <https://doi.org/10.1086/221264>
- Wieslander, M. (2019). Learning the (hidden) silence policy within the police. *Studies in Continuing Education*, 41(3), 308–325. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2018.1497592>
- Wood, J. (1997). *Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Bd. 1. Corruption*. <https://www.australianpolice.com.au/wp-content/uploads/2017/05/RCPS-Report-Volume-1.pdf>
- Wood, J. (1997). *Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Bd. 2. Reform* https://media.opengov.nsw.gov.au/pairtree/root/c5/53/7b/ab/e0/5c/45/7c/aa/3b/25/85/d0/f5/23/ab/obj/RCPS_Report_Volume_2.pdf
- Wood, J. (2001). Preventing Corruption in Drug Law Enforcement. *Crime and Justice Bulletin*. Nr 61. Sydney: NSW Bureau of Crime Statistics and Research. <https://www.bocsar.nsw.gov.au/Publications/CJB/cjb61.pdf>
- Øyen, Ø. (2019). *Straffeprosess* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Lovforarbeider, offentlige utredninger, rapporter mv.

Difi. (2017). *Evaluering av nærpelitireformen. Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse* (Difi-rapport 2017: 9).

Evalueringsutvalget (2019). *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*. Politidirektoratet https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/al-noor---terrorhandlingen/evaluering_terrorhendelsen_i_baerum_01072020_original_digital.pdf (sett 21. mars 2021)

Innst. O. nr. 37 (1980-81). *Innstilling frå Justiskomiteén om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven). Justiskomiteén.

- Meld. St. 29 (2019–2020). *Politimeldingen – et politi for fremtiden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f-5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- NOU 2003: 21. (2003). *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*. Justis- og politidepartementet
- NOU 2007: 7. (2007). *Fritz Moen og norsk strafferettspleie*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2009: 12. (2009). *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor.
- NOU 2013: 9. (2013). *Politianalysen. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2016: 24. (2016). *Ny straffeprosesslov*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017: 9. (2017). *Politi og bevæpning. Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Oslo politidistrikt. (2020). *Håndbok for Internrevisjon i Oslo politidistrikt*.
- Oslo politidistrikt. (2021). *Klager på politiet, 2020*. Oslo politidistrikt. Stab for virksomhetsstyring. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/klagesaker/klagesaker-oslo-politidistrikt-2020.pdf>
- Ot.prp. nr. 35 (1978-79). *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 78 (2002-2003). *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 22 (2008-2009). *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)*. Justis- og politidepartementet.
- Politidirektoratet. (2015). *Evalueringsrapport av politidistriktenes håndtering av saker oversendt av Spesialenheten for administrativ behandling*.
- Politidirektoratet. (2017). *Politiet mot 2025*. POD-publikasjon 2017/08. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/politiet-mot-2025---politiets-virksomhetsstrategi.pdf>
- Prop. 61 LS (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Spesialenheten for politisaker. (2008). *Årsrapport 2008*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2008.pdf>
- Spesialenheten for politisaker. (2009). *Årsrapport 2009*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2009.pdf>
- Spesialenheten for politisaker. (2011). *Årsrapport 2011*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2011.pdf>
- Spesialenheten for politisaker. (2013). *Årsrapport 2013*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2013.pdf>
- Spesialenheten for politisaker. (2014). *Årsrapport 2014*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2014.pdf>
- Spesialenheten for politisaker. (2016). *Årsrapport 2016*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2016.pdf>

Spesialenheten for politisaker. (2018). *Årsrapport 2018*. <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2018.pdf>

Transparency International. (2020). *Corruption Perception Index 2020*. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf

Transparency International Norge. (2020). *Korrupsjonsdommer i Norge 2003–2019*. (Domssamlingen oppdateres årlig). <http://transparency.no/wp-content/uploads/Domssamling-2021.pdf> (sett 9. april 2021)

Transparency International Norge. (2021). *Hva er korrupsjon?* <http://transparency.no/hva-er-korrupsjon/> (sett 9. april 2021)

Wiersholm AS. (2015). «Monika-saken» Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaefers varslings. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/monika-saken/id2425045/>

Internasjonale konvensjoner

Europarådet. (1999). *Strafferettslig konvensjon mot korrupsjon – ETS nr. 173*. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1999-01-27-1?q=Strafferettslig%20konvensjon%20mot%20korrupsjon>

Forente nasjoner. (2003). *De forente nasjoners konvensjon mot korrupsjon*. https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2003-10-31-166/ARTIKKEL_8

Retningslinjer, veiledere mv.

Den norske advokatforening (2011). *Retningslinjer for private granskninger*. https://www.advokatforeningen.no/globalassets/1092/retningslinjer_for_private_granskninger.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Etiske retningslinjer for statstjenesten*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Utvalgsarbeid i staten – en veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utredningsutvalg*.

Politidirektoratet. (2014). *Etterretningsdoktrinen for politiet*, versjon 1.0.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (4. utg.).

Rundskriv

Politidirektoratet. (2003). *Etablering av nasjonalt informantregister* (RPOD-2003-12) [Rundskriv]. (U.off.).

Politidirektoratet. (2019). *Rundskriv om kilde- og informantbehandling* (RPOD-2019-6) [Rundskriv]. (U.off.).

Riksadvokaten (1999). *Etterforskning*. (RA-1999-3) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-1999-3-Etterforskning.pdf>

Riksadvokaten. (2000). *Vederlag til politiets kilder og provokasjon som etterforskningsmetode* (RA-2000-2) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/document/vederlag-til-politiets-kilder-og-provokasjon-som-etterforskningsmetode/>

Riksadvokaten. (2006). *Etterforskning av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten – spesialenheten for politisaker* (RA-2006-3) [Rundskriv]. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2017/09/Rundskriv-2006-3-Etterforskning-av-saker-mot-ansatte-i-politiet-og-p%C3%A5talemyndigheten-spesialenheten-for-politisaker.pdf>

Riksadvokaten. (2018). *Infiltrasjon og provokasjon som etterforskningsmetode – vederlag til politiets kilder* (RA-2018-2) [Rundskriv] <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2018/11/Rundskriv-2-2018-Infiltrasjon-og-provokasjon-.pdf>

Rettsavgjørelser

Høyesterett

HR-2011-685-A – Rt-2011-477

HR-2011-2143-A – Rt-2011-1495

HR-2019-361-U

HR-2020-2157-U

Lagmannsrettene

LB-2009-149816

LB-2017-170785-4

LE-2012-190280

LH-2010-101520

Tingrettene

TBRON-2010-107692

TOST-2012-107692

TOSLO-2008-161011

TOSLO-2015-153804-5

Studieplaner

Politihøgskolen. (2020). *Kursplan modul 1, Grunnopplæring for informantbehandlere*. <https://www.politihogskolen.no/etter-videreutdanning/etterforskning-kriminalteknikk/informantbehandlere-grunnopplaring/>

Politihøgskolen. (2013). *Studieplan modul 2, Videreutdanning for avanserte informantbehandlere, og modul 3, Informantveiledere*. <https://www.politihogskolen.no/globalassets/etter-og-videreutdanning/etterforskning-og-kriminalteknikk/avanserte-informantbehandlere---modul-2/studieplan-avanserte-informantbehandlere-og-informantveiledere-politihogskolen.pdf>

Forskere og andre fagpersoner som har holdt muntlige presentasjoner for utvalget

Arvesen, Ole Jørgen, avdelingsleder, Kripos

Bjørkelo, Brita, professor, Politihøgskolen

Busch, Tor-Aksel, tidligere riksadvokat

Glomseth, Rune, førsteamanuensis, Politihøgskolen

Holgersson, Stefan, professor, Politihøgskolen

Paulsen, Jens Erik, professor, Politihøgskolen

Rachlew, Asbjørn, politioverbetjent, Oslo politidistrikt

Rønn, Kira Vrist, lektor, Københavns Professionshøjskole

Thomassen, Gunnar, førsteamanuensis, Politihøgskolen

Vik, Hans, politimester, Sør-Vest politidistrikt

Vedlegg

Nærmere beskrivelse av noen anbefalinger

I dette vedlegget blir noen av anbefalingene i kapittel 14 utdypet og konkretisert. Dette er ment som innspill til oppdragsgiver og andre som skal følge opp denne rapporten.

Innspill til en forebyggingsstrategi mot politikorrupsjon
Utvalget har anbefalt at det lages en forebyggingsstrategi mot politikorrupsjon. Årsaker til korrupsjon og andre lovbrudd i politiet reiser komplekse problemstillinger. Det er mange og ulike samvirkende forhold som kan ha betydning, ofte over et lengre tidsrom. En systematisk forebyggingsstrategi må derfor inneholde mange tiltak.

En hensiktsmessig måte å systematisere strategien på, er å ta utgangspunkt i en forebyggingsteori som kalles rutineaktivitetsteorien. Denne teorien innebærer at sannsynligheten for lovbrudd øker når tre elementer opptrer samtidig: en motivert lovbrøyer, et attraktivt mål og fravær av egnete voktere.³⁰⁷ Rutineaktivitetsteorien kan brukes for å spørre: Hvorfor blir det aktuelt og ønskelig for noen i politiet å begå korruperte handlinger?³⁰⁸ Hvordan blir det mulig for noen i politiet å begå korruperte handlinger? Hva kan gjøres for at politikorrupsjon forebygges og oppdages i større grad?

At det blir aktuelt eller ønskelig for noen i politiet å begå korruperte handlinger, forutsetter at det finnes *motiverte politiansatte*. Veien inn i korrupsjon for den enkelte kan ha ulike årsaker og ta ulike former. Motivasjon for politikorrupsjon handler om personlig moral, men også om arbeidsmiljøet, yrkeskulturen den enkelte er en del av, hvilken innvirkning arbeidsmiljøet har på den personlige moralen og politiansattes personlige sårbarhet, for eksempel en anstrengt privatøkonomi. *Tiltak må derfor gjøre det mindre motiverende å være lovbrøyer.*

Hvordan det blir mulig for politiansatte å begå korruperte handlinger, har sammenheng med hvilken korrupsjonsrisiko som er knyttet til ulike arbeidsoppgaver.

Korrupsjonsrisikoen er størst i det skjulte politiarbeidet som i stor grad er skjermet for innsyn både for ledelse og publikum. Jo mer politiarbeidet er skjult, jo mer er en legitim måte å gjøre arbeidet på avhengig av rettssikker veiledning og god etisk ledelse. Korrupsjonsrisiko er imidlertid ikke bare knyttet til det skjulte politiarbeidet. Slik utvalget tidligere har understreket, besitter politiet en svært verdifull ressurs som kriminelle og kriminelle miljøer har interesse av å få tilgang til, nemlig eksklusiv informasjon. Risikoerkjennelsen må derfor omfatte politiarbeid generelt og ikke bare de områdene som forskningen har fremhevet som særlig korrupsjonsutsatt. *Tiltak må gjøre det vanskeligere for motiverte lovbrøyer å finne tilgjengelige mål.*

Politikorrupsjon er vanskelig å oppdage. Begge parter i en korrupert relasjon har interesse av å holde forbindelsen skjult. Egnete voktere må derfor ha forutsetninger og mekanismer både for å minske risikoen for korrupsjon og for å håndtere rykter og mistanker om straffbart forhold, enten det er eksterne eller interne som har bekymringer og «sier fra». En tillitvekkende internkontroll forutsetter risikoerkjennelse, aktiv personalpolitikk og en lederpraksis som bryr seg når noe skurrer eller vekker bekymring. Grunnløse anmeldelser mot politiansatte forekommer, både som hevn eller som et forsøk på å sette polititjenestepersoner ut av spill for en periode. Personer som påstår at noen i politiet er korruperte kan selv være involvert i kriminell virksomhet. Det er derfor viktig at man ikke ubevisst legger til grunn at den mistanken retter seg mot pr. definisjon er mer troverdig enn den som fremmer mistanker. *Tiltak må styrke tilstedeværelsen av egnete voktere som arbeider både forebyggende og reaktivt.*

I figuren under er aktuelle tiltak i en forebyggingsplan systematisert i tilknytning til de tre elementene motivert lovbrøyer, attraktivt mål og egnete voktere. Det er flere tiltak som er aktuelle enn de utvalget har foreslått som prioriterte anbefalinger, og derfor trekker figuren også inn tiltak som er anbefalt i den internasjonale forskningen om politikorrupsjon.

Figur 5. Aktuelle tiltak for å forebygge og bekjempe politikorrupsjon

| Element i rutineaktivitetsteorien | Aktuelle tiltak |
|--|--|
| <p>Tiltak for å gjøre potensielle lovbrytere mindre motiverte</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Avskrekke potensielle lovbrytere ved at korrupsjon blir etterforsket og pådømt • Gode rekrutterings- og seleksjonsprosesser ved opptak og ansettelse • Opplæring og veiledning underveis i politikarrieren • Regler og instruksjoner som tydelig kommuniserer hva som er straffbar og kritikkverdig tjenesteutøvelse • Konkretisering av kravene til yrkesetisk standard og profesjonalitet • Ledere og kolleger må bry seg om medarbeidere som kan være i faresonen for å begå lovbrudd – være oppmerksom på personlige sårbarhetsfaktorer |
| <p>Tiltak for å gjøre tilgjengelige mål mindre attraktive</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Avskrekke potensielle lovbrytere fra å finne tilgjengelige mål ved at korrupsjon blir etterforsket og pådømt • Ha oppmerksomhet både mot korrupsjonsrisiko generelt fordi politiet innehar verdifull og eksklusiv informasjon og spesielt mot politiarbeid med iboende risiko for korrupsjon • Overvåke og (vei)lede politiarbeid der korrupsjonsrisikoen er størst |

Tiltak for å styrke interne kontrollmekanismer som egnet vokter

- Løpende og systematisk internkontroll
- Korrupsjonsrisiko må erkjennes
- Vekt på forebyggende kontroll, ikke hendelsesstyrt og tilfeldig kontroll
- Et tydelig etisk lederskap – ledere på alle nivåer må være rollemodeller med høy integritet
- Ha klare instruksjer, retningslinjer og rutiner og håndheve disse konsekvent
- Følge opp og dokumentere instruksbrudd mv.
- Systematiske evalueringer av informantbehandlere
 - vurdere tidsbegrensning for hvor lenge man kan arbeide som informantbehandler
- Vurdere rotasjon av ledere og medarbeidere for å motvirke at interne kulturer blir for lukket
- Dyrke en kultur der det er et godt ytringsklima
 - oppmuntre ansatte til å «si fra»
- Ta bekymringer og varsler på alvor
- Vandelssjekk underveis i karrieren
- Gi god og omsorgsfull veiledning til ansatte som gjør feil og/eller som er i et etisk grenseland
- Ha tilstrekkelige veilednings- og kontrollressurser
- Åpenhet om feil, nesten-feil, klager og mistanke om straffbart forhold
- Anmelde mistanke om straffbart forhold til Spesialenheten for politisaker
- Vurdere å bruke disiplinærsystemet hvis forholdet ikke er straffbart, men kritikkverdig
- Lage analyser og trendrapporter om korrupsjonsrisiko og intern kriminalitet
- Bruke klager, anmeldelser, dommer og forskning som grunnlag for kunnskapsbasert erfaringslæring
- Ledere må lede læring

Tiltak for å styrke eksterne kontrollmekanismer som egnet vokter

- Spesialenheten for politisaker holder politiet ansvarlig og etterforsker ansatte i politi- og påtalemyndigheten som mistenkes for straffbart forhold enten anmeldelser kommer fra politiet eller publikum
- Spesialenheten for politisaker har tilstrekkelige ressurser faglig og personalmessig til å håndtere anmeldelser effektivt og uavhengig
- Spesialenheten er et kompetanseorgan som bidrar til at politiet kan lære av saker enheten har håndtert
- Forskning om politikorrupsjon og andre lovbrudd i politiet som «overvåker», analyserer og utforsker «intern kriminalitet» i politiet

Politiets virksomhetsstrategi 2021–2025 har tittelen *I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi*.³⁰⁹ Politireformens mål er «(E)t politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet». Virksomhetsplanen omtaler ikke hvordan politiet kan forebygge lovbrudd, tjenestefeil og uønskede hendelser i egne rekker, men planen er et godt utgangspunkt når politiet skal rette blikket mot seg selv og være i forkant av kriminalitet og uønskede hendelser også i egne rekker. I politiet arbeider det forebyggingseksperter som kan involveres i arbeidet med en systematisk forebyggingsstrategi. Det kan vurderes hvilke metoder og tiltak som brukes i politiets utadrettede forebygging, og som politiet har svært god kjennskap til, som også kan være relevante i forebygging av intern kriminalitet og risiko.

Politiets skal forankre framtidig fagutvikling og produksjon i etterretningsdoktrinen.³¹⁰

«Etterretning gir beslutningsgrunnlag om personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser. Etterretning skaper dermed forutsetninger for best mulige beslutninger om kortsiktige og langsiktige kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende tiltak når politiet skal håndtere sitt samfunnsoppdrag.»³¹¹

Det beskrives at etterretningsdoktrinen systematiske tilnærming gir politiet en god metodikk «for å finne, behandle og skape mening ut av betydelige mengder informasjon om ulike trusler og problemer».³¹² Det er derfor relevant å vurdere om etterretningsdoktrinen bør legges til grunn også når det gjelder forebygging av politikorrupsjon, og om det er elementer i etterretningsdoktrinen som har særlig overføringsverdi. Dette nevnes for å understreke at politiet allerede har en systematikk og metodikk, og dermed ikke starter på bar bakke når det gjelder forebygging av politikorrupsjon. Slik politiet lager analyser av kriminalitetstrender og kriminalitetsutvikling, bør politiet også lage analyser av trender og mulig utvikling når det gjelder intern korrupsjons- og kriminalitetsrisiko.

Innspill til forskning om politikorrupsjon

Politikorrupsjon er nærmest et utforsket felt i Norge. Forskning om politikorrupsjon er viktig av samme grunner som politiets virksomhetsstrategi trekker frem: Virksomhetsstrategien begrunner behovet for forskning generelt med at forskning vil sikre et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag og gi innsikt om årsaker som forklarer hvorfor uønskede hendelser og kriminalitet oppstår slik at man kan iverksette relevante tiltak. Forskning vil også være en kilde til kunnskap om hvilke virkninger ulike forebyggende tiltak har.³¹³

Det finnes ingen sikker og overlegen metode som kan fastslå hvor mye politikorrupsjon det finnes i et samfunn.³¹⁴ Det finnes imidlertid fremgangsmåter som kan belyse og gi viktig innsikt i fenomenet politikorrupsjon. Noen eksempler kan nevnes.

Selvrapporteringsundersøkelser der politifolk spørres om de selv har begått eller kjenner til ulike lovbrudd eller eksempler på tjenestefeil kan selvsagt ikke brukes som uttrykk for faktisk forekommende korrupsjon, men vil likevel gi et verdifullt innblikk i forekomsten av hendelser som er straffbare og/eller etisk problematiske. Et annet eksempel på relevant forskning kan være spørreundersøkelser som er gjort i mange andre land, der politiansatte blir spurt om grenser for når de rapporterer eller sier fra om kolleger som begår eller mistenkes for å begå straffbar eller kritikkverdig tjenestehandling. Slike undersøkelser gir innsikt i hvilke holdninger politifolk har til korrupsjon og andre eksempler på ulovlig og uetisk politiatferd, og hvordan de rangerer hvor alvorlig ulike handlinger er. Kunnskap om politiansattes holdninger kan dermed illustrere ulike kulturer i politiet.³¹⁵ En slik undersøkelse i Norge kan gi politiledere, som også bør være respondenter i en slik undersøkelse, kunnskap om ansattes toleranse for ulike handlinger, uansett hvor slike handlinger måtte befinne seg i skalaen som har straffbar tjenestehandling i den ene enden og uetiske gråsonehandlinger i den andre. En slik undersøkelse ville med andre ord gi risikokunnskap.

Forskning kan også bruke Spesialenhetens anmeldelser og avgjørelser som datakilde. Spesialenheten har gjennom mer enn 15 år opparbeidet seg unik erfaring og kunnskap. Årsrapportene inneholder viktige artikler om temaer som forskning kan belyse og utforske ytterligere, i tillegg til at forskning også kan belyse andre sider ved Spesialenhetens rolle som egnet vokter.

Politiet bruker generelt få ressurser på forskning og utvikling. Det er dessuten påpekt at politiet trenger forskning ikke bare for å få ny kunnskap, men også for å bli utfordret på innarbeidete praksiser og perspektiver. Politiet bør derfor etablere og bygge nettverk med flere ulike forskningsmiljøer og institusjoner nasjonalt og internasjonalt.³¹⁶

Innspill angående informantarbeidet

Ivaretagelse av etiske og moralske aspekter er viktig for å sikre en god og riktig bruk av politimetoden informantbehandling. Etikk kan defineres som systematisk refleksjon over moralsk handling. Moral handler om å omsette gode normer til praktisk handling, mens etikk er det tankemessige arbeidet med de vanskelige handlingsvalgene.³¹⁷ Det å forholde seg til etiske problemstillinger innebærer i denne sammenheng for eksempel at man reflekterer over hvorfor og hvordan informantregelverket skal overholdes. Utvalget har registrert at etikk allerede i dag er et sentralt element i utdanningen av informantbehandlere, og anbefaler at det innføres krav om at etiske spørsmål skal være på dagsordenen også i alle fagsamlinger innenfor informantbehandling.

Instruksverket bestemmer at politimesteren har det overordnede ansvaret for informantbehandlingen, og hvem ansvaret kan delegeres til. Utvalget anbefaler at det på sentralt hold utarbeides beskrivelser av hva som forventes av den som har overordnet ansvar, og av hva det innebærer å ha delegert ansvar. Det bør finnes rutiner som sikrer at den som har ansvar for informantbehandling blir bevisstgjort om hva ansvaret går ut på.

For å sikre kommunikasjon og forståelse mellom fagledelse og linjeledelse, bør det lages en arena hvor de som innehar de respektive lederfunksjonene møtes jevnlig

for å diskutere informantbehandlingen i eget distrikt. Det bør tydeliggjøres at hovedveiledere skal konsulteres av linjeledere i alle saker hvor linjeledere skal ta beslutninger som vedrører informantbehandling. Risikovurderinger knyttet til informantbehandlingen bør foretas av linjeledere og fagledere i fellesskap.

Utvalget har blitt kjent med at Oslo politidistrikt i de senere år har begynt å utarbeide årsrapporter om kilde- og informantbehandlingen. Utvalget mener det bør bli krav om at alle politidistrikter utarbeider årsrapporter på dette området etter felles mal fastsatt av Kripos. Rapportene bør beskrive kilde- og informantbehandlingen i distriktet og utfordringer knyttet til den. Rapportene bør sendes politimester og øvrige linjeledere, som avholder årlige møter rapportenes innhold diskuteres.

For å heve kvaliteten og sikre seg mot uønskede hendelser bør en vurdere et system med å evaluere informantbehandlere, veiledere og hovedveileder i en autorisasjonsordning. Her vil en kunne fange opp faresignaler vedrørende blant annet manglende etisk refleksjon, holdninger og personlige egenskaper som ikke er forenlig med rollen. Det bør også vurderes å gjøre autorisasjonen tidsbegrenset, men med mulighet til forlengelse for kortere perioder av gangen, dersom tjenestepersonen finnes egnet til fortsatt arbeid innen informantbehandlingen.

På grunn av stort etterslep etter avlyste utdanninger ved Politihøgskolen bør det vurderes om det er mulig å øke kapasiteten i utdanningene innen informantbehandling.

Innspill til utdanning og opplæring

Der er viktig at eksisterende og ny kunnskap om politikkorrupsjon gir avtrykk i politiutdanningen. For å bevisstgjøre om korrupsjonsrisiko og uetiske grensehandlinger, bør politiutdannere for eksempel bruke korrupsjonsdommer og denne rapporten aktivt i undervisningen på Politihøgskolen. UNODC har et opplæringsprogram der en modul tar for seg hvordan organiserte kriminelle infiltrerer offentlige myndigheter, som politiet.³¹⁸ Ett av casene er korrupsjonsdommen mot kanadiske Benoit Roberge som er omtalt tidligere i pkt. 13.2.1. Dommen brukes som refleksjons- og diskusjonsmateriale om hvordan kriminelle

nettverk forsøker å infiltrere politiet og hvordan kriminelle forsøker å skape lojalitetsbånd ved å gi informasjon der det forventes at politiet gir noe tilbake.³¹⁹ Korrupsjonsrisiko må også tas opp i politiets lederutdanning, og grunner til ledersvikt i politiet må særlig framheves.

Innspill til ledelse og læring

Spesialenheten oppsummerer erfaringer fra mer enn 15 år med å understreke at mangel på ledelse og oppfølging er et fellestrekk ved omtrent alle straffesaker enheten har etterforsket, uavhengig av hva straffesaken gjelder. Dette tilsier at uregelmessigheter og faresignaler må håndteres i det daglige, og at ledere ikke kan vente til en skandale er et faktum. Ledere må vurdere om noe som er sagt eller gjort er eller kan være et faresignal, og ikke begrense fokuset til å vurdere om noe kan være straffbart. Som et minimum må man begynne med spørsmål som: Hvilken korrupsjonsrisiko finnes? Har medarbeidere god nok kunnskap om rettsreglene, etikk og politiets integritetspolitikk? Er det uklarheter om hva man kan gjøre? Er det behov for opplæring?

Politiledere vil få viktig kunnskap ved å overvære utvalgte deler av rettssaker der egne ansatte er tiltalt. Ved å lese domspremissene får man bare et konsentrat av det retten har valgt å legge vekt på. Observasjon vil gi mer utførlig kunnskap, og trolig også kunnskap om andre forhold enn det en dom vektlegger. Også slike utvalgte observasjoner gir kunnskap som kan brukes for læringsformål.

I pkt. 13.3.2 refereres det til at Spesialenheten i flere etterforskninger har vurdert om involverte ledere har utvist et så klanderverdig skjønn at det burde ført til straffansvar. I påtalevedtak som har vært sendt til administrativ vurdering har det vært rettet kritikk mot politiledere. Dette er saker som utgjør en viktig kilde til kunnskap både om ledelse og læring. Hvordan blir saker som retter kritikk

mot politiledere behandlet? Hvordan tolkes kritikken? Hva fører eventuelt kritikken til når det gjelder endring i lederpraksis? Dette er spørsmål som egner seg for forskning. Også andre påtalevedtak sendt til administrativ vurdering i personalsporet kan med fordel bli tema for forskning. Slik forskning kan gi kunnskap om politilederes oppfølging av «ubehagelige» meldinger om ansatte, ikke nødvendigvis fordi vedkommende har gjort noe galt i sin tjenesteutøvelse, men fordi påtalevedtakene kan gi ledere relevant informasjon i oppfølgingen av ansatte.

Hele politiorganisasjonen bør for øvrig gjøres kjent med korrupsjonsdommer og andre dommer som gjelder politiansatte, også frifinnende dommer. Når Spesialenheten har tatt ut tiltale på grunnlag av god påtaleskikk, vil det finnes noe i saken som uansett må føre til refleksjon og læring, selv om det ikke ender med fellende dom. Også saker fra andre land må benyttes til læring, jf. korrupsjonssakene fra Finland og Canada, siden korrupsjonssaker fra ulike land har mange likhetstrekk.

Læring med sikte på kulturendring er et lederansvar, men endringer skjer ikke bare ovenfra og ned, noe som i pkt. 8.6.3 ble omtalt som en instrumentell og mekanisk tilnærming. Denne tilnærmingen består i at politiledere bruker virkemidler som påminnelser, opplæring og tekniske tiltak. En annen tilnærming er det som kalles en institusjonell tilnærming, som skjer nedenfra og opp. En yrkeskultur menneskeskapt, og da må mennesker involveres i refleksjon om praksis oppfylder kravene til rettssikker og etisk solid tjenesteutøvelse. Den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen er ikke motsetninger, men må utfylle hverandre når man skal utvikle politiet som en lærende organisasjon. Dessuten er det helt sentralt at det bygges en kultur for læring som ikke begrenser læring til å handle om strafferettslige problemstillinger.

Noter

- 1 Se blant annet Giertsen 2008, og *Advokatforeningens retningslinjer for private granskinger*.
2 <https://dfo.no/fagomrader/evaluering>
(sett 7. januar 2021)
- 3 Politidirektoratets normalinstruks om politiets
behandling av kilder og informanter av 6. desember
2019 (RPOD-2019-6), skiller, som tittelen indikerer,
mellom kilder og informanter. Kilder er personer
som sporadisk gir informasjon til politiet, mens
informanter er personer som aktivt gir eller inn-
henter informasjon under instruksjon fra politiet. I
nærværende rapport brukes for enkelhets skyld
uttrykkene «informant» og «informantbehandling»
som fellesbetegnelser på begge disse kategoriene.
- 4 Se referanselisten for oversikt over forskere og
fagpersoner som har deltatt på seminarene.
- 5 *Forskningsetiske retningslinjer for samfunns-
vitenskap, humaniora, juss og teologi*. 4. utgave,
2016. Den nasjonale forskningsetiske komité for
samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).
- 6 LB-2017-170785-4. Alle henvisninger i utvalgets
rapport til sidetall i denne dommen gjelder den
versjonen av dommen som kan lastes ned fra
Lovdata Pro.
- 7 HR-2020-2157-U.
- 8 Denne og de følgende opplysninger om faktiske
forhold vedrørende etterforskningen mot Jensen er
hentet fra Oslo tingretts dom i saken av 18.
september 2017 (TOSLO-2015-153804-5).
- 9 HR-2019-361-U.
- 10 Om etterretningsdoktrinen, se *Etterretningsdoktrine
for politiet*, versjon 1.2.
- 11 Informantbehandling er lovregulert i Storbritannia.
Loven ble sist revidert i 2018, og en ny revidering
pågår. [https://assets.publishing.service.gov.uk/
government/uploads/system/uploads/attachment_
data/file/742042/20180802_CHIS_code_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/742042/20180802_CHIS_code_.pdf) (sett
23. april 2021).
- 12 [https://www.gov.uk/government/publications/
covert-human-intelligence-sourc-
es-draft-code-of-practice](https://www.gov.uk/government/publications/covert-human-intelligence-sources-draft-code-of-practice) (sett 23. april 2021).
- 13 Dorenfeldt 1978, s. 302.
- 14 Ot.prp. nr. 35 (1978-79), s. 179.
- 15 Innst. O. nr. 37 (1980-81) s. 25-26.
- 16 NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*, s. 342-343.
- 17 Oslo politikammer var betegnelsen på Oslo
politidistrikt frem til 1998.
- 18 På dette tidspunktet ble det ikke skilt mellom kilder
og informanter, slik det gjøres i dagens regelverk,
se nedenfor.
- 19 Utvalget har fått opplyst fra Oslo politidistrikt at
ordningen med hovedveiledere ble innført i 2006.
- 20 RPOD-2019-6.
- 21 Kursplan modul 1, Grunnopplæring for informant-
behandlere, Politihøgskolen, 9. mars 2020. Beteg-
nelsen «kursplan» benyttes ikke i dag, men planen
for modul 1 stammer, til tross for at den sist ble
godkjent av avdelingsleder for etter- og videre-
utdanningsavdelingen ved Politihøgskolen i 2020,
fra et tidspunkt hvor denne terminologien var i bruk.
- 22 NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og
personvern - Politiets og påtalemyndighetens
behandling av opplysninger*, pkt. 7.14.
- 23 Myhrer 2012, s. 93.
- 24 Håndbok for stab internrevisjon Oslo politidistrikt, s.
18.
- 25 Håndbok for stab internrevisjon Oslo politidistrikt, s.
18. Modellen er en forenklet og presisert versjon av
DFØ sin grunnmodell i Veileder i internkontroll
(2013), figur 4, s. 26. Bearbeidet av Stab for
internrevisjon, Oslo politidistrikt.
- 26 Notat – Innspill fra stab for internrevisjon til samlet
informasjon til evalueringsutvalget av 6. april 2021.
- 27 Håndbok for stab internrevisjon Oslo politidistrikt,
s. 18
- 28 Håndbok for stab internrevisjon Oslo politidistrikt,
s. 7
- 29 Årsrapport 2020 / Stab for internrevisjon, s. 19.
(SVS står for Stab for virksomhetsstyring.)
- 30 Flerårig virksomhetsplan 2020, s. 72
- 31 Resultatavtalen for Oslo politidistrikt – 2021, s. 11
- 32 Resultatavtalen for Oslo politidistrikt – 2021, s.
13-14.
- 33 Rt-2001-227

| | | | |
|----|---|----|--|
| 34 | HR-2011-685-A – Rt-2011-477, avsnitt 27. Se også s. 41-42 i lagmannsrettens dom mot Eirik Jensen, LB-2017-170785-4. | 66 | Police Complaints Commission) ble i 2018 omdøpt til Independent Office for Police Conduct (IOPC). Newburn 2015, s. 3. |
| 35 | Strafferettslig konvensjon mot korrupsjon – ETS nr. 173. | 67 | Klockars 1980. |
| 36 | http://transparency.no/hva-er-korrupsjon/ [sett 9. april 2021]. | 68 | Corsianos 2012, s. 22. |
| 37 | Spesialenheten 2008, s. 14. | 69 | Corsianos 2012, s. 47–48. |
| 38 | Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) s. 32 (pkt. 5.3.1). Som der nevnt, går de norske straffebudene mot korrupsjon lenger i å kriminalisere enkelte handlinger enn det konvensjonen krever. | 70 | Sapat 1975. |
| 39 | Matningsdal 2017, s. 1036. | 71 | Klockars 1980. |
| 40 | Matningsdal 2017, s. 1036. | 72 | Caldero et al. 2018, s. 15. |
| 41 | Matningsdal 2017, s. 1036-1037. | 73 | Caldero et al. 2018, s. 119. |
| 42 | Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) s. 54 (punkt 12.1). | 74 | Dean et al. 2010. |
| 43 | Matningsdal 2017, s. 1037. | 75 | Rasch-Olsen 2008, s. 1–2. |
| 44 | Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) s. 54 (punkt 12.1). | 76 | Begrepet «den tynne blå linjen» («the thin blue line») har tradisjonelt vært brukt som en beskrivelse av at politiet er den fremste, og ofte den eneste, garantisten som «gjør noe» med kaos, kriminalitet og utrygghet (Finstad 2018, s. 31). |
| 45 | Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) s. 34 (punkt 5.3.4). | 77 | Klockars 1980. |
| 46 | Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) s. 58 (punkt 12.1) og Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 471 (punkt 16.11). | 78 | Caldero et al. 2018, s. 315. |
| 47 | LB-2017-170785-4 s. 41. | 79 | Dean et al. 2010. |
| 48 | LB-2017-170785-4 s. 41. | 80 | Bayley & Parito 2011, s. 6. |
| 49 | LB-2017-170785-4 s. 41. | 81 | Caldero et al. 2018, s. 117. |
| 50 | Sitatet står i lagmannsrettens dom på s. 42-43. | 82 | Finstad 2018, s. 17. |
| 51 | Knapp 1972. | 83 | Newburn 1999, s. 17; Newburn 2015, s. 8–9. |
| 52 | Mollen 1994. | 84 | Bayley & Parito (2011). Kommisjonene fordeler seg slik: USA 13, Australia 6, Storbritannia 3, Canada 4. India, Irland, Kenya, Malaysia, Uganda og Israel opptre alle med en kommisjon hver. Ti av kommisjonene hadde politikorrupsjon som hovedfokus, mens 22 kommisjoner også gransket politiet mer generelt. |
| 53 | Fitzgerald 1989. | 85 | Knapp 1972. |
| 54 | Wood 1997. | 86 | Prentzler 2009, s. 21. |
| 55 | Prentzler 2009, s. 3–4. | 87 | Caldero et al. 2018, s. 218. |
| 56 | Beskrivelsen av nr. 1–8 stammer fra Roebuck & Barker 1974. Den niende formen for korrupsjon i den ovenstående typologien er hentet fra Punch 2009, s. 27. Newburn 2015, s. 4–5 har tilføyd nr. 10, 11 og 12. Nr. 13 er fra Prentzler 2009, s. 17. | 88 | <i>Metodekontrollutvalget</i> , evaluerte blant annet etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll, romavlytting og ransaking med utsatt underretning, og påpekte at begreper som «utradisjonelle», «ekstraordinære», «ukonvensjonelle» og «inngrepene» som det har vært vanlig å bruke, ikke er brukt i lovgivningen og at de er for upresise. Felles for slike tvangsmidler er at gjennomføringen av dem vil eller kan finne sted uten at mistenkte har kunnskap om det. «Skjulte tvangsmidler» er derfor den mest presise samlebetegnelsen for slike metoder (NOU 2009: 15, s. 151). |
| 57 | Finstad 2014, s. 233. | | |
| 58 | Roebuck & Barker 1974. | | |
| 59 | Goldstein 1975, s. 3. | | |
| 60 | Kleinig 1996, s. 166. | | |
| 61 | Punch 2009, s. 18. | | |
| 62 | Finstad 2014, s. 233. | | |
| 63 | Betegnelsen «politiets mørke sider» referer til boka <i>Forces of Deviance. Understanding the Dark Side of Policing</i> (Kappeler et al. 1994). | | |
| 64 | Töllborg 2010. | | |
| 65 | Se for eksempel IPCC 2012. IPCC (Independent | | |

| | | | |
|-----|--|-----|--|
| 89 | Larsson 2014. | 124 | Punch 2003. |
| 90 | Wood 2001. | 125 | Punch 2009, s. 93. |
| 91 | Bleakley 2020. | 126 | Bayley & Parito 2011, s. 5. |
| 92 | Merrington 2017, her fra Bleakley 2020, s. 8. | 127 | Mollen 1994. |
| 93 | Bleakeley 2020, s. 16. | 128 | Baer & Armao 1995. |
| 94 | Corsianos 2012, kap. 3. | 129 | Baer & Armao 1995, s. 79–82. |
| 95 | Den engelskspråklige politiforskningen opererer ofte med ordet «blue» når det gjelder ulike fenomener i politiet, som «the blue code of silence», «the thin blue line» og «the blue brotherhood». Blått brukes som en metafor for politiet. Fargemetaforens opprinnelse er noe uklar, og det er heller ikke slik at henvisningen til et «blått brorskap» bare omfatter negative kulturtrekk. Et brorskap kan også innebære et positivt og lovlidig samhold, selv om «det blå brorskapet» ofte brukes for å beskrive problematiske trekk i en politikultur. | 130 | Chan & Dixon 2007, s. 446. |
| | | 131 | Finstad 2014, s. 245. |
| | | 132 | Bayley & Parito 2011. |
| | | 133 | Knapp 1972. |
| | | 134 | Knapp 1972; Fitzgerald 1989. |
| | | 135 | Newburn 2015, s. 19. |
| | | 136 | Prentzler 2009, s. 1. |
| | | 137 | Punch 2009, s. 9. |
| | | 138 | Newburn 2015, s. 20–22. |
| | | 139 | NOU 2009: 12, <i>Et ansvarlig politi</i> , kap. 3; Finstad 2014, s. 238. |
| 96 | Fitzgerald 1989. | 140 | Corsianos 2012, s. 100. |
| 97 | Westley 1953. | 141 | Hough et al. 2016. |
| 98 | Punch 2009, s. 36–41. | 142 | Punch 2000, s. 319. |
| 99 | Skolnick 2002. | 143 | Newburn 2015, s. 34. |
| 100 | Caldero et al. 2018, s. 57–58. | 144 | Punch 2009, s. 239. |
| 101 | Prentzler 2009, s. 38. | 145 | Punch 2009, s. 241. |
| 102 | Wieslander 2019. | 146 | IPCC 2011. |
| 103 | Holgersson 2019. | 147 | Wood 2001, s. 5. |
| 104 | Constantinou 2018. | 148 | For eksempel Knapp 1972, Wood 2001 og Mollen 1994. En politibetjent som var dypt involvert i korrupsjon i New South Wales Police Service i Australia samarbeidet for eksempel i mange måneder med Woodkommisjonen. Vedkommende gjennomførte også skjult overvåking av kolleger og skaffet til veie avslørende lydopptak (Chan & Dixon 2007). |
| 105 | Finstad 2018, s. 97–100. | | |
| 106 | Finstad 2018, s. 101. | 149 | The Fitzgerald Inquiry ble opprettet i 1987 som resultat av at media avslørte omfattende korrupsjon tilknytning til prostitusjon og ulovlig gambling i Queensland Police, Australia. |
| 107 | Marks et al. 2016. | | |
| 108 | Gottschalk & Holgersson 2011. | | |
| 109 | Ekenvall 2003. | 150 | https://www.epac-eacn.org/ |
| 110 | Ivković & O'Connor 2008. | 151 | Spesialenheten 2008, s. 14. |
| 111 | Vik 2011, her fra Finstad 2014, s. 248. | 152 | <i>Transparency International Norge</i> 2020. Domssamlingen oppdateres årlig. |
| 112 | Vik 2011, s. 131. | | |
| 113 | Finstad 2013, s. 290–293. | 153 | <i>Transparency International Norge</i> 2020, s. 1. |
| 114 | Sherman 1974. | 154 | Navnet på de politirelaterte korrupsjonssakene og beskrivelsen av dem er tatt fra rapporten fra <i>Transparency International Norge</i> 2020. |
| 115 | Dean et al. 2010. | | |
| 116 | Hough et al. 2016. | | |
| 117 | Roebuck & Barter 1974. | | |
| 118 | Newman 2015. | | |
| 119 | Dean et al. 2010. | | |
| 120 | Bleakley 2020. | | |
| 121 | Punch 2003. | | |
| 122 | Knapp 1972. | | |
| 123 | Mollen 1994. | | |

- 155 TOSLO-2008-161011, LB-2009-149816. En anke til Høyesterett ble forkastet (HR-2011-685-A), og lagmannsrettens dom er derfor rettskraftig.
- 156 TBRON-2010-22242, LH-2010-101520, HR-2011-2143-A.
- 157 TOST-2012-107692, LE-2012-190280.
- 158 Saken er omtalt i domssamlingen til *Transparency International Norge 2020*, s. 50–51 under overskriften «NAV-saken», men det kommer ikke fram i omtalen at vedkommende også ble dømt for korrupsjon for handlinger han begikk mens han har ansatt som namsfullmektig. Det er derfor Spesialenhetens omtale som legges til grunn i presentasjonen av denne saken.
- 159 Spesialenheten 2013, s. 32.
- 160 Spesialenheten 2014, s. 36
- 161 Spesialenheten 2016, s. 32–33.
- 162 *Korrupsjonsindeksen 2020*.
- 163 Læg Reid og Rykkja 2017, her fra Sørli og Larsson 2018, s. 26.
- 164 Thomassen 2003.
- 165 Det kan selvfølgelig også være at saker med anmeldelser for korrupsjonslignende forhold er kodet som tjenestefeil, brudd på taushetsplikt eller tjenstlig søk.
- 166 GRECO er forkortelsen for gruppen av stater mot korrupsjon, og Norge ble medlem i 2001. GRECO overvåker hvordan medlemslandene overholder Europarådets regelverk om bekjempelse av korrupsjon. GRECOs overvåking innebærer en evalueringsprosedyre der landet som evalueres svarer på et spørreskjema, samt at en evalueringskomité fra Greco besøker landet og har samtaler med relevante institusjoner og personer.
- 167 GRECO 2020, s. 4. Det må presiseres at GRECO gjennomfører en type evaluering og ikke forskning.
- 168 GRECO 2020, s. 6.
- 169 Thomassen 2013.
- 170 Thomassen 2003.
- 171 Spesialenheten 2009, s. 14.
- 172 Spesialenheten 2018, s. 3.
- 173 Spesialenheten 2009, s. 14; Spesialenheten 2011, s. 12.
- 174 Spesialenheten 2009, s. 14.
- 175 GRECO kom også med flere anbefalinger enn tiltakene som er nevnt. Norge skal rapportere tilbake til GRECO innen 30. april 2022.
- 176 GRECO 2020, s. 4.
- 177 GRECO 2020, s. 39–44.
- 178 GRECO 2020, s. 45–47.
- 179 GRECO 2020, s. 50–51.
- 180 NOU 2009: 12. *Et ansvarlig politi*.
- 181 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- 182 NOU 2013: 9. *Politianalysen. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*.
- 183 NOU 2017: 9. *Politi og bevæpning*.
- 184 *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*. Oslo: Evalueringsutvalget. https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/al-noor---terrorhandlingen/evaluering_terrorhendelsen_i_baerum_01072020_original_digital.pdf [sett 21. mars 2021).
- 185 Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) ble 1. januar 2020 en del av det nyopprettede Digitaliseringsdirektoratet. Evalueringen av politireformen er etter omorganiseringen gjennomført av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).
- 186 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 16.
- 187 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 451.
- 188 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 455.
- 189 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 457.
- 190 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 23.
- 191 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 19.
- 192 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 40.
- 193 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 154.
- 194 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 22.
- 195 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 154.
- 196 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 157.
- 197 NOU 2013: 9. *Politianalysen*, s. 163.
- 198 NOU 2017: 9. *Politi og bevæpning*, s. 168.
- 199 NOU 2017: 9. *Politi og bevæpning*, s. 24.

- 200 PLIVO er en forkortelse for «pågående livstruende vold», og er en nasjonal prosedyre felles for politiet, ambulansetjenesten og brannvesenet om hvordan de skal opptre og samarbeide i farlige situasjoner. Prosedyren ble utviklet etter terrorangrepet 22. juli 2011.
- 201 *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*, s. 214.
- 202 Prop. 61 LS (2014–2015). Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen). Nærpoltireformen har skiftet navn til Politireformen.
- 203 Prop. 61 LS (2014–2015), s. 31.
- 204 Rapporter og utredninger på den ene siden og nyere forskning på den andre beskriver ikke tilstanden i norsk politi når det gjelder kultur, holdninger og ledelse på samme måte. Forskere påpeker bl.a. at 22. juli-kommisjonens rapport, som ble kunnskapsgrunnlaget for Politianalysen og senere politireformen, ikke i tilstrekkelig grad har empirisk belegg for sin kritiske diagnose. Begge rapportene er kritisert for å ikke konkret beskrive hva som er galt med ledelseskulturen i politiet (Filstad 2020, s. 94). Kritikken av ledelseskulturen i politiet bygger dessuten på et svært begrenset datagrunnlag, og kan ikke brukes for å konkludere slik kommisjonen gjør, skriver Filstad (2020, s. 34). Dette kaller hun kritikkverdige. Men kan ikke bygge på én bestemt hendelse, for en beskrivelse av ledelseskultur må også omfatte politilederes hverdagsledelse og hvorfor politiledelse utøves som den gjør, hevder hun. Det er også påpekt at ideen om at kulturen og ledelsesutøvelsen sviktet er en nokså uklar påstand. Kritiske og konstruktive kulturanalyser er krevende, og det blir ekstra vanskelig når 22. juli-kommisjonens kulturforståelse noen steder er nokså snever og andre steder vid og uspesifisert. Det samme gjelder begrepet holdning. Kommisjonen er dessuten nokså liberal i bruken av ordet «ledelse» (Høyer et al. 2018).
- 205 NOU 2013: 9 *Politianalysen*, s. 154.
- 206 Difi 2017: 9, s. 4.
- 207 Difi 2017: 9, s. 1.
- 208 Difi 2017: 9, s. 4–5.
- 209 Filstad 2020, s. 84–86.
- 210 Difi 2017: 9, kap. 3 og 4.
- 211 Finstad 2018, kap. 5, redegjør for sentral forskning om politikulturer, vurderer situasjonen i norsk politi og drøfter hvordan gammelt og nytt brytes mot hverandre når det gjelder blant annet kunnskapssyn og erfaringslæring.
- 212 Difi 2017: 9, s. 41.
- 213 Jf. Filstad 2020, s. 24–25.
- 214 Det er særlig Filstad (2020) og Johannessen og Glomseth (2015) som er relevante forskningsbaserte bidrag om politiledelse i Norge.
- 215 Filstad 2020, s. 11.
- 216 Filstad 2020, s. 47.
- 217 Filstad 2020, s. 12.
- 218 Bjørkelo & Villmann 2021.
- 219 Johannessen 2015, s. 35.
- 220 Filstad 2020, s. 44.
- 221 Filstad 2020, s. 35.
- 222 Filstad 2020, s. 216–217.
- 223 Filstad 2020, s. 41–52.
- 224 Filstad 2020, s. 52.
- 225 Filstad 2020, s. 41.
- 226 Filstad 2020, s. 18.
- 227 NOU 2009: 12. *Et ansvarlig politi*, kap. 12.
- 228 Wathne 2009; Finstad 2014, s. 243.
- 229 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 450.
- 230 Se for eksempel Finstad 2014 og Valland 2016.
- 231 NOU 2009: 12. *Et ansvarlig politi*, s. 15.
- 232 <https://www.spesialenheten.no/>
- 233 Spesialenheten 2009, s. 14.
- 234 Spesialenheten 2009, s. 14.
- 235 Spesialenheten 2013, s. 3.
- 236 Wathne 2009; Wathne 2012. Wathne gjennomførte dette prosjektet på oppdrag fra «kontrollmekanismeutvalget» (NOU 2009: 12).
- 237 Hoel & Bjørkelo (2017). Se også fagartikkel i Spesialenhetens årsrapport fra 2017: <https://www.spesialenheten.no/wp-content/uploads/2020/06/spesialenhetens-arsrapport-2017.pdf>.
- 238 Filstad 2020, s. 88–89.
- 239 Filstad 2020, s. 86–88.

- 240 Muntlig og skriftlig informasjon til utvalget fra
Politiets Fellesforbund i mars 2021.
- 241 Johannessen 2015, s. 409.
- 242 Hoel & Barland 2020.
- 243 Filstad 2020, s. 180.
- 244 Filstad 2020, s. 167.
- 245 Filstad 2020, s. 174–175.
- 246 Bjørkelo trakk fram korrupsjon som et eksempel i
møte med utvalget 10. februar 2021, og henviste
også til «Yara-saken» hvor ledelsen syntes å ha
organisert seg bort fra å motta kritisk informasjon.
Fire toppledere i gjødselsgiganten Yara ble tiltalt
for grov korrupsjon i forbindelse med inngåelse
av avtaler i Libya og India. Tre av de tiltalte ble til
slutt frifunnet, og den fjerde ble dømt til 7 års
fengsel.
- 247 «Monika-saken» (2015).
- 248 Filstad 2020, s. 177–179. Dette var en spørreun-
dersøkelse blant alle politiansatte i Norge.
- 249 Filstad 2020, s. 179.
- 250 Johannessen 2015, s. 417.
- 251 Johannessen 2015, s. 38.
- 252 Filstad 2002, s. 190.
- 253 Filstad 2002, s. 121.
- 254 Politidirektoratet 2015.
- 255 Spesialenheten, *Årsrapport* 2009, s. 14.
- 256 Spesialenheten, *Årsrapport* 2011, s. 12–13.
- 257 Filstad 2020, s. 75.
- 258 Prop. 61 LS (2014–2015) s. 38 (pkt. 6.7.2).
- 259 Om polititjenestepersoners plikt til å etterkomme
ordre, se politiinstruksen § 6-1 annet ledd første
punktum: «En politimann plikter å adlyde ordre
fra en foresatt med mindre ordren klart antas
ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten.»
- 260 Ytringsfriheten og arbeidstakers lojalitetsplikt er
sentrale elementer ved fastleggelsen av
varslingsrettens innhold og omfang også etter at
varslingsretten ble uttrykkelig lovregulert, se
Fougner et al. (2018) s. 117-126.
- 261 Om arbeidsmiljøloven § 2-4, se Ot.prp. nr. 84
(2005-2006) s. 23-25 (pkt. 4.5).
- 262 Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) s. 37 (pkt. 8.2.3.1) og
s. 50 (pkt. 9).
- 263 Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 47 (pkt. 8.4.5).
- 264 Første versjon av denne retningslinjen ser ut til å
ha vært den som ble utgitt av Moderniserings-
departementet 7. september 2005. Punkt 2.2
om rapporteringsplikten hadde samme ordlyd
der som i den retningslinjen som gjelder i dag.
- 265 Utvalget antar at PF med henvisningen til
«ekspertutvalget» sikter til utvalget som avga
NOU 2018: 6 *Varsling, verdier og vern*.
- 266 Auglend & Mæland 2016, s. 543.
- 267 Auglend & Mæland 2016, s. 544.
- 268 Auglend & Mæland 2016, s. 545.
- 269 Se nærmere Andenæs 2009, s. 62 og Øyen
2019, s. 99-100.
- 270 Instruksen er endret 19. februar 2015, 23.
september 2016 og 11. februar 2019.
- 271 Det som i brevet omtales som «annet strek-
punkt» i § 1 annet ledd har senere blitt § 1
annet ledd bokstav b.
- 272 Sandal et al. (2006).
- 273 Bjørkelo & Bye (2018) og Bjørkelo & Bye (2019).
- 274 Oslo tingretts dom av 18. september 2017
(TOSLO-2015-153804-5) s. 8.
- 275 Se for eksempel Skoghøy 2017, s. 935-936 og
NOU 2007: 7 *Fritz Moen og norsk
strafferettspleie*, s. 23.
- 276 *Politiforum* 15. oktober 2012. [https://www.
politiforum.no/iron-pigs-mc-gjenger-motorsykkel/
kjorer-pa-riktig-side-av-loven/101538](https://www.politiforum.no/iron-pigs-mc-gjenger-motorsykkel/kjorer-pa-riktig-side-av-loven/101538) (sett 4. mai
2021). Klubben ble nedlagt i 2015.
- 277 I en 3 patch-klubb starter man som hang-
around med en blank vest, rykker opp til
prospect og man får flere merker (patcher) jo
mer man klatrer på rangstigen. Når man blir
fullverdig medlem, har man 3 patch'en på
ryggen og merker i front, som for eksempel
President, Sargent at arms, Road Captein,
Treasurer o.l.
- 278 [https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0RXB6/
politiledere-granskes](https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/0RXB6/politiledere-granskes) (sett 7. april 2021).
- 279 Se nærmere ovenfor i pkt. 6.2.
- 280 Finstad 2014, s. 235.
- 281 Sætran 2017.

- 282 I retten forklarte Roberge at en kontant-
beholdning han hadde hjemme, var ment som
nødkapital i tilfelle det skulle være nødvendig å
flykte (Cherry 2017). Dette var også Jensens
forklaring på at man fant kontanter gjemt i en
vegg i boligen.
- 283 Cherry 2017.
- 284 Sætran 2017; Heggen 2020.
- 285 Ask 2017. Saken mot Thierry er så vidt vites ikke
ferdigbehandlet i rettsapparatet.
- 286 I en artikkel i *Liberation* 10. september 2020
kommer det fram at Thierry har prøvd det
meste for å stoppe rettsprosessen, blant
annet ved å hevde at beviser har vært
framskaffet ulovlig og ved å så tvil om
tollernes forklaringer om narkotika-
smuglingen. Ifølge avisartikkelen opplyser
flere kilder at etterforskningen av denne
saken nærmer seg slutten, slik at retts-
prosessen kan fortsette (Fansten 2020).
- 287 NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*,
s. 451.
- 288 Utvalget har imidlertid fått opplyst fra saksans-
varlig for anmeldelser, klagesaker og påtaleved-
tak i Oslo at det i 2008, da korrupsjonen ble
kjent, ble igangsatt et arbeid for å forebygge
korrupsjon og korrupsjonslignende forhold. Det
ble laget et etisk regelverk for ansatte, rutiner
for varsling og regler for bierverv.
- 289 LB-2017-170785-4, s. 25.
- 290 Det har for eksempel vært vist til at tjeneste-
personen det gjelder er en dyktig fagperson
som har tillit til å jobbe selvstendig, at familie-
eller helseforhold har gjort at vedkommende
har hatt behov for å bestemme over egen
arbeidshverdag, at vedkommende er leder og
dermed vanskelig å kontrollere eller arbeider
med spesielt vanskelige eller sensitive saker.
- 291 Spesialenhetens årsrapport 2011, s. 12–13.
Artikkelen er ca. 10 år gammel. Spesial-
enheten har imidlertid opplyst til utvalget at
temaet om å vurdere lederes ansvar fortsatt
er aktuelt i saker som Spesialenheten
etterforsker.
- 292 Inderhaug 2020, s. 15.
- 293 Grimen 2009, s. 15.
- 294 Grimen 2009, s. 26.
- 295 Grimen 2009, s. 75.
- 296 Grimen 2009, s. 85.
- 297 Grimen 2009, s. 88.
- 298 Bjørkelo & Villmann 2021.
- 299 Politidirektoratet 2017, s. 4.
- 300 Selve saken arkiveres hos Spesialenheten.
- 301 Både Spesialenheten og politiet benytter BL som
saksbehandlingssystem for produksjon av
straffesaker. Spesialenheten skjerner sine saker,
slik at de ikke er tilgjengelige for politidistriktene.
Sakene synes derfor ikke hvis politiet søker i BL
eller i STRASAK, som er et register over alle
straffbare handlinger.
- 302 Se for eksempel siste rapport fra Oslo politi-
distrikt om klager på politiet. Rapportene er lett
tilgjengelig på oslopolitiets hjemmeside når man
klikker på «Klage på politiet» i menyen. [https://
www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/
rapporter/klagesaker/klagesaker-oslo-politidis-
trikt-2020.pdf](https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/oslo/rapporter/klagesaker/klagesaker-oslo-politidis-
trikt-2020.pdf).
- 303 NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*,
s. 14.
- 304 *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av
terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*, s.
231.
- 305 Renå 2017.
- 306 Halvorsen 2013. Sitatet Halvorsen trekker frem
stammer fra Wahlstetters studie *Pearl Harbor:
Warning and Decision* fra 1962. Det er for øvrig
slående likheter mellom hva som gikk galt i
1941, 11. september 2001 og 22. juli 2011,
oppsummerer Halvorsen. To sentrale likheter er
at ressursene ikke fant hverandre og at det var
mangelfull utveksling og fortolkning av til-
gjengelig informasjon i forkant av hendelsene.
- 307 Cohen & Felson 1979.
- 308 Rutineaktivitetsteorien er også egnet som en
forebyggingsstrategi når det gjelder andre
lovbrudd i politiet, og også med hensyn til å
forebygge tjenestefeil.
- 309 Politidirektoratet 2017.
- 310 Politidirektoratet 2020.
- 311 Politidirektoratet 2020, s. 9.

- 312 Politidirektoratet 2020, s. 13.
- 313 Politidirektoratet 2017, s. 13.
- 314 Punch 2009, s. 10.
- 315 Se for eksempel Kutnjak Ivković 2005.
- 316 Johannessen & Glomseth 2015, s. 465.
- 317 Heivoll & Aadland 2018, s. 18.
- 318 UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-4/exercises/case-studies.html> [sett 24. april 2021].
- 319 Spørsmålene som stilles til refleksjon og diskusjon, er: When do organized crime groups choose to use violence and intimidation and when do they prefer to bribe law enforcement? Is breach of trust a serious offence? What are the consequences of organized crime infiltrating state institutions, including law enforcement agencies?