

# Lovhåndhevelse i Amerika

*Begrepet politiprofesjon vinner innpass*



Dr. Hans Toch er professor i psykologi ved Michigan State University, East Lansing, USA. Dr. Toch er født i Wien og kom til USA i 1946. Han tok doktorgraden ved Princeton University i 1955 og har spesialisert seg i bruken av psykologi ved behandlingen av lovovertredere. Boken «Legal and Criminal Psychology» om dette emne er således redigert av ham. I California er han konsulent ved fengselsstyret.

Dr. Toch har også engasjert seg i det aktuelle problem om borgerrettighetene i USA og har drøftet politiets oppgaver i sitt verk «Psychological Consequences of the Police Role».

For tiden oppholder dr. Toch seg ved Institutt for samfunnsforskning i Oslo.

Denne artikkel er en bearbeidelse av hans foredrag «The American Police: The Makings of a Profession» i Den amerikanske ambassade 22. januar i år hvortil mange politimenn lyttet med interesse. Dr. Toch har vært så elskverdig å gjøre foredraget tilgjengelig for tidsskriftet «Politimannen».

Tendensen i tiden for høyning av politiyrket til status av en profesjon kan merkes over alt i verden. Mange uttalelser om amerikansk lovhåndhevelse har derfor gyldighet også når det gjelder politimenn i England, Ghana eller Norge.

Hva angår andre sider av amerikansk politi kan disse imidlertid synes fremmede for politiet i andre land. Slik er det nødvendigvis fordi et hvert politikorps til en viss grad er formet av den politiske, økonomiske, kulturelle og psykologiske atmosfære som omgir det. Ifølge denne oppfatning må hver nasjon utforme sitt eget begrep om politiprofesjonen.

Hva er så en politi «profesjon»? Det var en periode i politiets historie da ordene politi og profesjon ikke kunne ha latt seg jamnføre. Straffede skurker, for eksempel, kunne bli innrullert som vektere. En politimanns uniform var noe en skammet seg ved. I noen byer avslo personalet i det 19. århundres nye politi å bære yrkets kjennetegn utenpå sine klær — og ingen vil bebreide dem det. Kvaliteten av personalet var meget slett i de første politikorps, noe som syntes passende fordi arbeidet ble betraktet som ukomplisert og noe uetisk.

I dag er imidlertid det å håndheve loven i stigende grad sett på som en høyt spesialisert tjeneste som krever *dugelighet og kunnskap* samt fordrer en *personlig adferd som ligger på et elevert nivå*. Dette er to egenskaper som gjør politimannen «profesjonell».

I det følgende vil utviklingen av amerikansk politi profesjon bli behandlet. Jeg vil kort beskrive noen felter hvor politiet i USA bedrer sin kompetanse og høyner sitt adferdsnivå. Til forståelse av bakgrunn vil jeg drøfte en eller to aspekter fra Amerikas skueplass som direkte berører politiet.

## 1. Hverdagens lovhåndhevelse

I USA er politiprofesjonen betraktet som en lokal sak, enhver bygd foretrakk helst selv å kunne greie opp problem med forbrytelse. Det ansees for påkrevet at politimannen er i nær kontakt med sine naboer — både de lovlydige og lovbrøytene. Det antas å være særlig farlig om politiet blir sentralisert. Amerikanerne formoder at et konsolidert politi leder til overmål av maktkonsentrasjon hos en liten gruppe folk. Sjefen for det federale politi, *J. Edgar Hoover*, understreker at det kraftigste argument mot et rikspoliti er den trusel som det kan framby overfor det demokratiske selvstyre. Dette er en vel fundert amerikansk overbevisning. Resultatet er selvfølgelig de mange politikorps i USA (i følge en kilde finnes det rundt 40 000 offentlige politikorps). Dette frambyr et klart kompromis med effektivitet.

En annen følge er mangfoldigheten av amerikanske politisystemer. Over alt i USA finner man store innviklede organisasjoner av storstadspoliti omgitt av små samfunn hvor loven håndheves av improviserte, uskolerte og ukvalifiserte grupper. Side om side møter en stater med vel utviklede og spredte statspoliti-systemer. Ganske nær hverandre er det byer hvor polititjenesten utøves av spesialister og andre hvor spesialisering regelrett forkastes. Eksempelvis finnes det samfunn hvor politiets sjef er utnevnt på åremål, og andre hvor de tilsettes i en fast stilling. Politi-innsatsen og politiets praksis varierer likeledes svært. Eksempelvis nytter enkelte byer patruljebiler bemannet med én politimann, mens andre har den tradisjonelle bemanning med to. Fotpatruljen ekspanderer i enkelte

områder, mens den faktisk er oppgitt andre steder.

Forholdet mellom politikorpset og sivilfolket er forskjellig fra ett sted til et annet. I følge en nylig foretatt gransking er eksempelvis negrene i Los Angeles generelt mistenksomme overfor politiet, mens det en times veg vekk — i San Francisco — er et godt forhold mellom minoritetsgrupper og politiet.

En annen illustrasjon av mangfoldigheten er variasjonen i skoleing og den forberedelse som kreves av politimannen. Langs den amerikanske Stillehavskyst har 9 av 10 politimenn realskoleeksamen og vel halvparten av alt politipersonale følger forelesninger ved et college eller universitet. På Østkysten — i New England — har bare 6 av 10 politimenn realskole og bare 18 prosent går på college (gymnasium). I de sydvestre deler av U.S.A. har 60 prosent av alle politikorpset organisert intensive kurs for videreutdanning av politiaspiranter (minst 200 timer), mens bare 14 prosent av korpset nord for denne region følger sådan framgangsmåte. Graden av profesjonelt nivå i amerikansk politi varierer med andre ord.

En faktor som bidrar til å jamne ut forskjell i profesjonell standard innenfor amerikansk politi er supplerende sentrale organer hvorved adgang gis til laboratoriegrensning, arkivsystemer og registre, samt treningsprogrammer (hvorav de best kjente er utviklet av F.B.I.). Statspolitikorpset påser i noen grad at loven blir håndhevet i landområder som har lite politi. Rikspoliti-enheter har overtatt særskilte felter (narkotika, interstatlig trafikk etc.) hvor lokalt politi ikke har adekvat utstyr. Interstatlige avtaler, standardiseringsutvalg og sammenlutninger (således Det internasjonale politisjefs forbund — IACP) fremmer enhet og forestår gjensidige utvekslingstjenester. På denne måte oppnås noen fordeler av sentralisasjon uten å ofre heimstaden som basis for amerikansk lovhåndhevelse.

## 2. Grensene for politimyndighet

Et annet karakteristisk drag ved det amerikanske system — i slekt med den tradisjonelle mistillit til ukontrollert myndighet — er avgrensingen av poli-



Denne type bærbare «walkie-talkie» er alminnelig utstyr til politimennene i hovedstaden Washington D.C. under fotpatrulje.

tiets myndighet ved lov. For det første må politiet *på gripe* lovbrutere, men *aldri dømme* dem. Der til må mistenkte og bevismaterialet presenteres på sådan måte at enkeltpersoners rettigheter ikke blir krenket. Denne kjensgjerning kan belyses ved å betrakte to supplementer til den amerikanske forfatning, samt ved å granske hvordan disse er blitt tolket av Høyesterett i USA.

Det fjerde supplement (The Fourth Amendment) til den federale konstitusjon lyder:

*«Den rett som folket har til å føle trygghet for sin person, sine hus, papirer og gjenstander, mot urimelig ransaking og beslag, skal ikke bli krenket, og ingen fullmakt skal resultere i det, unntatt ved skjellig grunn, støttet av ed eller forsikring og med særskilt beskrivelse av ransakingsstedet og de personer og ting som skal sikres.»*

I 1914 tolket Høyesterett denne regel slik at bevis som ikke var blitt lovlig erholdt (under en pågripelse eller etter framvisning av en ransakingsbeslutning) kunne ikke legges fram for en federal

domstol. Denne regel kalles den eliminerende, fordi den eliminerer potensielt bevis. Regelen lar en forstå at en politimann kan ikke handle på den blotte mistanke, fordi (1) han kan ikke gå til arrestasjon uten å ha skjellig grunn til å anta at det foreligger delaktighet i forbrytelse og (2) han kan ikke søke på annen måte etter bevis dersom han ikke vet hva han venter å finne (fordi han må listeføre beslagsgjenstandene). Dersom en politimann således griper inn overfor mistenkelig hasardspill uten fullmakt og overrasker en gruppe personer i spillets høydepunkt, så kan ikke spillebordsutstyret legges fram i retten. På liknende måte vil ikke utbyttet ved innbrudd, som finnes i en bil som er stanset uten forutgående bevis på lovbrudd, kunne presenteres som bevis.

Mange av delstatene har i sine egne forfatninger unntak fra den eliminerende regel — vesentlig for å tillate politiet noe spillerom for å ta hånd om våpen og rusgift. Imidlertid avsa Høyesterett i 1961 i den såkalte Mapp-sak (Ohio) kjennelse for at sådanne unntak var ulovlige. En liknende tilstramning av restriksjoner for politiet har forekommet når det gjelder avhør og oppnåelse av tilståelser. Det femte supplement til konstitusjonen lyder i utdrag:

*«Heller ikke skal (en person) ha plikt til i noen kriminalsak å vitne mot seg selv, eller kunne berøves liv, frihet eller eiendom på annen måte enn som hjemlet i loven.»*

Dette supplement og det fjortende supplement (som utvider de samme artikler til å gjelde delstatene) kalles «tilbørlig hjemmel supplement» (due process amendments). En art bevis som ettertrykkelig er eliminert her, er det som handler om framtvunget tilståelse. Men hva er en framtvunget tilståelse? Ifølge den opprinnelige tolkning av denne forholdsregel, forlangte Høyesterett at et vitneprov måtte innhentes på en frivillig og tilforlataelig måte. Senere krevde domstolen «siviliserte standarder». I en nylig sak (Mallory, 1957) ble en dom opphevet fordi den mistenkte var blitt holdt i 7½ time før han ble framstillet for forhørsrettsdommeren. Det er en tendens til å redusere muligheten av



Innsats-avdelingen (Emergency Division) i New York må rykke ut i mange slags ulykker: fra katastrofer, flycrash, trafikkulykker til selvmord. Bildet viser en politimann som hjelper en smågutt som sitter fast med benet i et sluk.

å oppnå informasjon fra den mistenkte forbryter dersom denne ikke meddeler seg utvunget og frivillig.

Følgen av disse og andre grenser for politimyndigheten er at de amerikanske lovhåndhevere fra tid til annen hevder at samfunnet ikke gir dem tilstrekkelig frihet til effektivt å håndheve loven. De klager hyppig over at deres hender er bundet og nesten hindrer dem i å utføre arbeidet. Skjønt dette kan være en overdrivelse, er det en kjensgjerning at rettssystemet i USA synes å fare vill når det gjelder rettsvernet i balansen mellom virksom lovhåndhevelse og individets beskyttelse. Denne tendens vil uunngåelig føre med seg avgrensning av politiarbeidet.

### 3. Amerikansk kriminalitet

Siden politiets hovedfunksjon er å gripe mistenkte lovbrøyttere, vil lovhåndhevelsen delvis være formet av kriminalproblemets natur. Dette er et meget

innfløkt emne og det er bare mulig å si noen få ord om amerikansk kriminalitet i denne sammenheng. Fordi USA er et område preget av hurtig fysisk og sosial mobilitet, er graden av kriminalitet nødvendigvis meget høy. Familier flytter inn i store industribyer fra det uformelle landområde; ungdom vokser opp under innflytelse av det press og de fristelser som den stadig raskere pulserende verden byr på; folk fra ulike livskår finner seg plutselig i kontakt med hverandre, og underprivilegerte personer som konfronteres med ulikhetene i muligheter og sosial framgang, bidrar til Amerikas voksende hær av lovbrytere.

I 1962 ble 2 048 370 grove forbrytelser rapportert av det amerikanske politi. Dette utgjør 6 prosents stigning fra 1961. Kriminaliteten i USA i dag øker fortere enn folketallet. Mest foruroligende er det at ungdomsforbryterne gjør seg mere og mere gjeldende i rettssalene. I 1962 ble det arrestert 9 prosent flere ungdommer under 18 år enn i 1961.

Tallene er nesten svimlende. Eksempelvis ble det stjålet amerikansk eiendom i 1962 verdsatt til mere enn 650 millioner dollars. Over 356 000 biler ble meldt bortkjørt. Om lag 892 800 grove tyverier og over 95 000 ran ble forøvet i 1962. I tillegg til slike dramatiske faser av politiets arbeidsbyrde er også andre problemer blitt akutte. Det er for eksempel fortsatt stigning av fartsøvertredelser i trafikken på Amerikas motorveger. I 1962 var det registrert rundt 80 millioner motorkjøretøyer i USA. De registrerte tall har gjort nytt hopp i første halvdel av 1963. Sosial uro — særlig den gjæring som henger sammen med de amerikanske negeres aspirasjoner — har i stigende grad gitt sitt bidrag til politiets arbeid. Eksempelvis måtte det nyttes 500 politimenn daglig i New York sommeren 1963 for å regulere demonstrasjoner.

Trass alle disse problemer er det ikke noen flere lovens håndhevere i USA i dag enn for 5 år siden dersom folkeøkningen er medregnet. I løpet av denne periode har antall politifolk pr. 1000 innbyggere ligget omkring 1,9. Denne kjensgjerning viser klart at det er sterkt press på politiet for å øke dettes effektivitet og fordele ressurser så omhyggelig som mulig. Med andre ord er det profesjonelle innpass i amerikansk politi faktisk et spørsmål om å overleve.

#### 4. Materielle hjelpemidler

Takket være delvis den høye kvalitet av amerikansk industrielt utstyr er de hjelpemidler som står til politiets rådighet mere fullkomment enn det tilsvarende i andre land. Biler, sambandsmidler, laboratorieutstyr og automatiske datasystemer er for eksempel i rikt monn tilgjengelig. Et typisk eksem-

pel på raffinert politiutstyr er det kringkastingsnett som ble installert av Chicago-politiet sist i 1961. Etter dette system vil en telefonbesværing eller anmeldelse fra en borger direkte kunne ledes til en radio-operatør som sitter foran en kontrolltavle over klagerens nabostrek. Operatøren kan samtale direkte med klageren og med radiopatruljebil i nabolaget. Straks patruljebilen overtar etterforskningen, vil det lys som representerer bilen på karttavlen slukkes og et henvisningskort med data om besværingen/klagen kan arkiveres. All den tid 27 radiofrekvenser kan nyttes i Chicago-politiets nye system er det ingen forsinkelse ved formidlingen av klager. Sentrale kontroll-enheter muliggjør synkronisering av sambandet på et øyeblikks varsel for hele byen. Direkte linjer til andre institusjoner, f. eks. brannvesen, kan kobles inn i bildet.

Det gjøres for tiden store anstrengelser for å utvikle et system som tillater en selektiv lovhåndhevelse. Med andre ord er politiet blitt engasjert i å utnytte sin begrensede bemanning på den mest virkningsfulle måte. Dette betyr nøyaktig informasjon om tid og sted for potensielle problemkomplekser og studium av teknikken for den mest effektive utnyttelse av personale og utrusting. Data-maskiner har nylig vist seg å være fordelaktige i denne målsetting.

«Selektiv lovhåndhevelse» har demonstrert sine mest dramatiske resultater når det gjelder trafikkøvertredelsene — særlig ved reduksjon av antallet stygge trafikkulykker. Spesialiserte trafikkavdelinger har enkelte steder minsket trafikkdøden så meget som 80 prosent i løpet av den tid de har eksistert. Dette er oppnådd ved omhyggelig analyse av ulykkesfaktorene og ved ekspert strømlinjing av forebyggende tiltak. Mekaniseringen av politiet i USA understøttes aktivt av bransjens produsenter. Et utsyn over amerikanske politi-tidsskrifter vil f. eks. åpenbare omfanget av annonser som tar sikte på polititjenestemennene. På en side slås det fast at «22 byer oppviser færre ulykker» takket være politiets bruk av motorsykler, mens en på neste side konfronteres med løftet om at «ved fjernsyn finnes den etterlyste». Andre sider reklamerer med lydløse innbruddsalarmer som leder til at forøverne blir grepet på åstedet. Den slags avtissement kan naturligvis ikke tas på ordet. Svar på behovet for maksimums innsats ligger i å utforske arten av utrustning, hvor og når denne kan nyttes. Aktpågivenheten er for tiden rettet mot dette problem.

#### 5. Personale

Den lønn og de fordeler som de fleste politikorps i USA tilbyr ansees for gode og trekker til seg unge

menn av god støpning. Imidlertid forekommer det politikorps som er underbemannet, trass i fristende vilkår, fordi de ikke når fram til den type personer som den profesjonelle status krever.

Politiets menneske-standard har endret seg meget hurtig i løpet av seneste år. I 1956 var kravet til aspiranter i over 50 prosent av korpene 12 skoleår. I 1961 har andelen øket til 70 prosent. Antallet av politikorps som tilbyr intensive aspirant-kurser er fordoblet på 5 år (fra 13,8 prosent i 1956 til 26,8 prosent i 1961). Av søkermassen ble kun 2 av 10 antatt i 1961, og i noen stater kun 10 prosent.

To begivenheter har gjort det mulig å heve kvalitetskravet til politipersonalet og dermed skynde på den prosess som innebærer profesjonell status — nemlig depresjonen i 1930-årene og den annen verdenskrig. Begge disse ulykkelige hendelser skaffet det amerikanske politi aspiranter av høy kvalitet og gjorde det praktisk mulig å heve nivået. Personalet kan delta i utdanningskurser ved siden av tjenesten, og mange universiteter tilbyr aktuelle kurser, demonstrasjoner og seminarer med tilknytning til polityrket. På konferanser drøftes politiproblemer. Nylig publiserte Politisjefsforbundet en utdannings-kalender som viste en mangfoldighet av institutter og skoleringsprogrammer fra ungdomskriminalitet til politiadministrasjon. Kursene, som sprer den nyeste vitenskapelige informasjon av interesse for politiet, blir videre utbredt idet hver deltaker nyttes til å undervise andre.

## 6. Mellommenneskelige forhold

Et siste felt hvor amerikansk politi har gjennomgått forvandling er i forholdet til sine arbeidsgivere. Adskillige faktorer hadde skapt stigende spenning mellom publikum og politi. En ting er at håndhevelsen av trafikkreglene har befordret mange negative kontakter mellom Amerikas 90 000 000 sjåfører og politimennene med sine røde lapper. Over halvparten av alle registrerte bilførere noteres for forseelser hvert år. Naturligvis har mange av disse amerikanere vendt seg til å se på politimannen med frykt og harme.

En annen ting (mindre vesentlig) er at den vennlige konstabel til fots i nabolaget etterhånden har forsvunnet ut av bildet og den fjerne, upersonlige politibil har overtatt plassen. Effektiv personalinnsats gir hyppig mindre rom for den synlige politimannen. For det tredje avhenger bestrebelsene på å skape en politiprofesjon av å blottstille de forlatte metoder fra en forgangen tid. Politi «skandalen» må hyppig komme forut for oppbyggingen av et nytt og bedre politikorps, og det tar sin tid å overbevise publikum at en endring virkelig har funnet sted. Side om side med denne kjensgjerning

kommer arten av presse-publisiteten. Det er helt naturlig, eksempelvis, at dilletantisk adferd av politimenn vil være «nyheter» bedre enn korrekt og virkningsfull opptreden. Når en uskikket og forutinntatt politisjef nytter hunder og vannslanger mot demonstranter, vil pressefolk finne det opprørt å skrive om dette. Fredelige demonstranter og fredsommelig politi i andre byer byr ikke på dramatik og er ikke avisstoff. Således får publikum ingen meddelelse egnet til å oppveie inntrykket av de mindre smigrende episoder.

Sluttelig har store sosiale omveltninger skjedd med ekstrem hastighet i USA, og politiet har ikke alltid vært i stand til riktig å tilpasse seg. Hvite politimenn i sydstatene måtte eksempelvis endre vesentlig på sin holdning og praksis etterat Høyesterett annonserte sin kjennelse om raseintegrasjon. På liknende måte var politimenn i nordstatene hyppig forutinntatt mot å etablere adekvat samarbeid med et stigende antall negerborgere.

I løpet av de seneste år har amerikansk politi gitt seg i kast med et omfattende skolerings-oppbygg for å rette på disse foreteelser. Mange store byer har for eksempel opprettet utvalg for å ta seg av spenningsforhold mellom politi og publikum. Disse utvalg er mest typisk satt sammen av ledere på distriktsstasjonene slik at publikum kan framkomme med forslag og klager. I San Francisco og Detroit deltar politisjefen personlig i slike møter.

Mange politikorps har også dannet samarbeidsorganer med grupper som arbeider for menneskerettigheter, samt borgere som ønsker å demonstrere offentlig i gatene. Demonstranter har i stigende grad lært å holde orden selv, og politimenn satt ut til tjeneste har lært å respektere deltakere i demonstrasjoner og behandle dem med verdighet endog når loven er blitt overtrådt.

Hva angår trafikkpatruljer har disse bestrebet seg på å redusere praksisen med fartsfeller og annet som kunne skape forestillingen om vilkårlighet. Mange politikorps har likeledes innført regler som tar sikte på høflig og behagelig opptreden hos de politimenn som forestår arrestasjoner og fengslinger for således å gjøre det beste ut av en nødvendigvis ubehagelig situasjon.

Tiltak i disse og andre mellom-menneskelige forhold har vært drøftet og fremmet ved politiets yrkesorganisasjoner, likesom ved særlige møter, institutter og gjennom kursmateriale. Skjønt problemet langt fra er løst, er begynnelsen til en lykkelig løsning i sikte.

## 7. Slutt-merknad

Jeg har prøvd å skissere hvordan amerikansk politi opererer innenfor rammer som byr på problemer.

Amerikansk demokrati avgrensner politimyndighe- ten ved å kreve desentralisert politimakt og ved vern av endog den potensielt straffskyldige person mot at hans rettigheter krenkes. Et innfløkt dyna- misk samfunn med sitt press og sine fristelser ska- per intense alvorlige problemer ved kriminaliteten. Disse to motstridende press-fenomener synes å skape et uløselig paradoks. Men det *er* en løsning, og den består i den best mulige utnyttelse av høykvalifi- sert personale og utrustning. I sin tur vil bedret personalsituasjon kreve økt innsats. Det tiltrekkende ved politiryket vil måtte forbedres for enhver pris.

Sluttelig har den raske sosiale forandring skapt behov for tilsvarende dramatiske endringer i politi- folkenes opptreden og praksis. Det er blitt påkre- vet for dem å demonstrere sitt profesjonelle nivå ved upartiskhet og forekommenhet, ved selvkon- troll og forståelse samt ved adferdsstandarder høy- ere enn dem som vises av mange av deres naboer. Hva det amerikanske politi presterer i dagens situa- sjon for å møte disse utfordringer har skapt grunn- laget for en politiprofesjon i USA.