

TALE

Advokatforeningens årstale 2008: Privatisering av justissektoren – en fare for rettsstaten?

Av Advokatforeningens leder BERIT REISS-ANDERSEN, med
bistand fra METTE-JULIE SUNDBY og JANNICKE NAUSTDAL
E-post: dnapost@jus.no

*Årstalen ble holdt av Advokatforeningens leder Berit Reiss-Andersen
torsdag 13. november 2008.*

1 INNLEDNING

1.1 Om årstalen

Dette er Advokatforeningens femte årstale, og min første. Årstalen har blitt tradisjon. Advokatforeningen skal bidra til å fremme rett og rettssikkerhet. Årstalen skal bidra til dette ved å legge opp til analyse av rettspolitiske utfordringer. Som advokater har vi en unik kunnskapsbase. Hundre enkeltsaker er mer enn hundre enkeltsaker – de gir også et erfaringsgrunnlag for å se systemsvikt og strukturelle svakheter. Samfunnsdebatten trenger advokatens stemme til å rette søkelyset mot svakheter i justissektoren. Min rolle i kveld er å være lyskaster. Så til noen tegn i tiden.

1.2 Tegn i tiden – en introduksjon til temaet

Isaksen, Wallander og Sejer. Martin Beck, Hanne Wilhelmsen og Harry Hole. Alle er litterære skikkelser som har vært noen av de større hjemlige krimhelter. Til felles har de også det at de tilhører politiet. De statsansatte heltene har dominert skandinavisk krimlitteratur – som de har det også i virkelighetens

kriminalitetsbekjempelse. Det er derfor kanskje illustrerende også for reelle utviklingstrekk at den største og mest populære krimheltinnen i Skandinavia for tiden står langt utenfor politiets rekke. Lisbeth Salander har på kort tid blitt et krimlitterært ikon. Hun er den ensomme ulven i kamp mot det etablerte maktapparat og myndighetsutøvernes forbrytelser, og har personlige beveggrunner for sin vendetta mot kriminelle krefter. Universet er et annet enn i den klassiske politiromanen. Dette er et tegn i tiden. Lisbeth Salander gjør seg usynlig og jobber utenfor all makt- og kontrollstruktur. Hun har på sine egne premisser satt seg fore å skape orden i kaos. Jeg tar et sprang til den virkelige verden.

Ikke bare på den kulturelle arena ser vi at de private aktørene tar større rom. På en langt mer alvorlig samfunnsarena, krigføringen, ser vi privatiseringen vokse frem. Det amerikanske kommersielt drevne selskapet Blackwater USA antas å ha mellom 25 000 og 40 000 engasjert i militære aktiviteter i Irak – som en såkalt «shadow army». Tallene er dog usikre, både når det gjelder antall Blackwater-ansatte i Irak, samt antall drepte av denne gruppen. Noen antyder rundt 800 dødsfall, men selv amerikanske folkevalgte får ikke tilgang til sikre tall.¹ Den private skyggehæren lever sitt eget liv og tilslører de reelle tall på falne i denne krigen. Blackwater er kun én av flere, men den største, amerikanske private leverandøren av militær- og sikkerhetstjenester. De beskriver seg selv som et selskap som driver med «militære operasjoner, politiarbeid, sikkerhet, fredsbevaring og stabiliseringsoperasjoner».

En slik bruk av militære sikkerhetstjenester innebærer en privatisering av krigføringen. Ved bruk av militære sikkerhetstjenester har privatiseringen tatt et langt skritt videre, forbi et punkt vi for få år siden ikke anså som mulig.

Tendensen er ikke utelukkende amerikansk, men er tydelig også i Europa. Det er en økende tendens til privatisering av skoler, fengsler, helsevesen og maktutøvelse.

Jeg savner en bred samfunnsmessig drøftelse på et overordnet plan av den økte privatiseringen. Jeg skal ikke drøfte privatisering av sykehus, søppelhåndtering eller barnevernsinstitusjoner. De offentlige servicefunksjoner er ikke mitt anliggende. Min sak er privatisering av justissektoren. Hele justissektoren er en helt sentral del av samfunnets organisering og maktutøvelse. Vi har en konsensus om at vår orden skal være i samsvar med rettsstatens prinsipper. Jeg vil hevde at vi har en utvikling som langsomt beveger oss i retning av å svekke sentrale rettsstatsidealer. Før jeg utdyper påstanden, vil jeg se nærmere på innholdet i rettsstatsbegrepet.

1.3 Et utgangspunkt for talens tema fra det rettsstatlige perspektiv

«Alle» bruker rettsstatsbegrepet – jurister, politikere, journalister, statsvitere, og enkeltpersoner som skriver debattinnlegg. Globalt kjenner vi den samme tendensen;² hvilken statsleder kan i dag si at han ikke støtter prinsip-

¹ Dokumentarinnslag laget av The Nation (USA): *Blackwater: Shadow Army* (2006).

pene i *rule of law*?³ Men bekjenner egentlig alle seg til den samme meningsforståelsen, eller er begrepsbruken snarere å betrakte som et hallelujakor til en ukjent gud?

Hva er rettsstaten? Kanskje er det både rettsstatsbegrepets styrke og utfordring nettopp at det er et fleksibelt begrep som kan tilpasse seg endringer i samfunnets verdikonsensus eller ulike kulturelle oppfatninger.⁴ Enkelte kjerneverdier må det imidlertid være mulig å oppstille.

Kjernen i rettsstaten er adgang for borgerne til å kreve prøvet for en uavhengig domstol at et inngrep er foretatt i samsvar med lov. Det vises gjerne til to typer definisjoner, hvor en av dem også vektlegger innholdet i de materielle rettsreglene i tillegg til de formelle kravene. Det er etter min mening ikke tilstrekkelig å oppfylle de rettsstatlige prinsipper av formell art. Historien har vist mange eksempler på rettssystemer som har oppfylt de formelle kravene til en rettsstat, men hvor innholdet av lovene har vært urettferdige. Et illustrerende eksempel er apartheid-regimet i Sør-Afrika.⁵ Det må i tillegg oppstilles et innholdsmessig krav.⁶ I Sør-Afrika var rettsreglene tydelige og forutsigbare, men grunnleggende urettferdige. Disse innholdsmessige kravene er forankret i prinsippet om at individet er ukrenkelig. Internasjonalt har uttrykket *good laws* eller *justice* oppstått for å beskrive dette materielle kravet; rettsstaten krever gode lover. Det vil med andre ord ikke være tilstrekkelig at en lov er vedtatt av Stortinget og ikke er i strid med Grunnloven – det kreves mer. Etter dette kan

² Thomas Carothers, *Rule of law temptations*, artikkelsamling til World Justice Forum 2008.

³ Begrepene *rettsstat* (oppr. fra tysk; *Rechtstaat*) og *rule of law* har opprinnelig ikke helt sammenfallende betydning, og idéhistorisk har de noe ulikt utspring. Imidlertid har meningsforståelsen av de to begrepene nærmet seg hverandre, og de brukes i dag mer eller mindre om hverandre. I artikkelen «Rettsstaten – idéhistorisk exposé» i samlingen *Rettsstaten – rett, politikk og moral*, Fredrik Sterzel (red.) 1994, beskriver Anders Fogelklou (s. 15–17) denne utviklingen, og konkluderer med at «rule of law and rettsstaten har på det internasjonella planet blitt än mer nærbesläktade begrepp [...]». Begrepene brukes her som synonyme begrep.

⁴ Mange har hevdet om rettsstatsbegrepet at det er vanskelig eller umulig å finne et enhetlig begrepsinnhold med gyldighet både i den vestlige verden og de øvrige kulturkretser. Brian Z. Tamanaha (*On the Rule of Law – History, Politics, Theory*, 2004) skriver imidlertid: «Nonetheless, it may be possible to build a definition of the rule of law around a central tenet of western and non-western traditions, namely that law imposes limits on the exercise of power by government and private interests.» American Bar Association ved Robert L. Nelson og Lee Cabatingan skriver til dette, og som introduksjon til artikkelsamlingen som ble utgitt til World Justice Forum 2008, at «Moreover, as one reads the papers in both sets of conference papers, one finds marginalized groups in many non-western contexts invoking the rule of law. For these groups, law is seen as a mechanism for delivering justice within their local situation. At a pragmatic level then, despite a lack of consensus on all the components of the rule of law, there is some set of core principles in the concept that is not solely a western creation.»

⁵ Thomas Carothers, *Rule of law temptations*, 2008.

⁶ Anders Fogelklou i *Rettsstaten – idéhistorisk exposé* s. 16–17: «Rättsstatsbegreppet – om det alls gavs en klar rättslig mening – hade följaktligen fram till det andra världskriget främst en formell innebörd som betonade rättsordningens autonomi, självständiga och oberoende domstolar, legalitet, att rättsordningens normer måste efterlevas även av de högsta politiska aktörerna. Ingrepp mot medborgare och mot egendom måste ha lagstöd. Detta har nu förändrats. Trots alt tal om den moderna socialstaten har även rättsstaten upplevt en renässans efter det andra världskriget och rättsstaten har t.ex. i tysk konstitutionell doktrin givits en både materiell och formell innebörd. [...] Men det är framför alt de nya rättighetskonventionerna som gör att rättsstaten eller *rule of law* har fått ett mer tydligt materiellt innehåll.»

kjernen i rettsstaten stikkordsmessig oppregnes i uavhengige domstoler, myndighetsutøvelse i henhold til lov, samt at lovgivningen er i samsvar med grunnleggende menneskerettigheter.⁷

Lovløshet kan ikke godtas. I særdeleshet kan ikke makt eller inngrep utøves mot den enkelte uten klart hjemmelsgrunnlag. Rettsstatsprinsippet er ikke en klart definert norm, men allikevel en nyttig veileder for om våre lover og praktiseringen av dem er tilstrekkelig gode.

Til mitt formål vil jeg legge vekt på følgende: Mennesket står i sentrum. Mennesket skal beskyttes mot statens og andres vilkårlige maktutøvelse. «Mennesket» betyr «alle mennesker» – også innsatte i fengsler, utslåtte og rusavhengige. De er ikke alltid så synlige, men det er særlig dem vi i denne debatten plikter å se.

1.4 Privatisering av oppgaveutførelse i samfunnet

For å svare på spørsmålet om privatiseringen av justissektoren representerer en fare for rettsstaten, vil jeg se på noen ulikheter mellom offentlig og privat virksomhet. Også privatiseringsbegrepet må være gjenstand for noen kommentarer.

Det som kjennetegner offentlig virksomhet, er ansvarslinjene, eller det man på engelsk omtaler som *accountability*. Uttrykket viser til at man må svare for seg til noen lenger opp. I siste instans må man svare til offentligheten. Dette gjør virksomheten mer betryggende og fremmer hensynet til politisk kontroll. Det gjelder også strenge saksbehandlingskrav for offentlige organer. Den offentlige myndighetsutøvelse er underlagt demokratisk kontroll, offentlighet og innsyn. Dette utgjør et markant skille mellom offentlig og privat virksomhet.

Et argument for privatisering er konkurransehensyn og kostnadseffektivitet. Statlige virksomheter skal ikke tilby produkter eller tjenester som private kan gjøre like godt eller bedre. Mange servicefunksjoner er konkurranseutsatt med denne begrunnelsen. Statens ressurser skal reserveres til statens kjerneoppgaver. Argumentet forutsetter at noen oppgaver etter sin art ikke bør konkurranseutsettes, men bør utføres av staten selv. Spørsmålet blir derfor hvilke oppgaver som krever det offentliges kompetanse og særlige egenskaper – uavhengig av hva som er mest lønnsomt og økonomisk.

Hvordan avgrenser man så dette kjerneområdet? Det er en artsforskjell mellom sykehusdrift og fengselsdrift. Forskjellen ligger i graden av inngrep mot enkeltmennesket. Noen inngrep er så omfattende at de korresponderer med et særskilt rettslig vern av enkeltmennesket. Den som pågripes, dømmes og fengsles, er beskyttet av bestemmelser som eksempelvis EMK artikkel 5 og 6.⁸ Inngrep som omfattes av slike rettslige grenser for makt, vil jeg karakterisere som kjerne-makt.

⁷ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2007, s. 21–22.

Formålet med statens maktutøvelse er alltid fellesskapets beste interesse; og staten er oss alle. Private aktører vil aldri representere fellesskapet fullt ut. Dette er en vesensforskjell mellom offentlig og privat virksomhet. Kjernemaktutøvelse bør derfor være statens eksklusive oppgave.

2 KONKRETE PRIVATISERINGSTENDENSER I JUSTISSEKTOREN

2.1 Om straffepleien

Jeg har tatt et teoretisk utgangspunkt, men fremfører ikke teoretisk kritikk. Jeg vil være konkret og henter mine eksempler fra strafferettspleien. Det er udiskutabelt at straffeforfølgelse ligger i kjernen av hva som er statens oppgaver.

Et sivilisert samfunn har ikke rom for blodhevn og har en snever adgang til privat rettshåndhevelse. Vi ser det tydelig når vi tar avstand fra æresdrap, der handlinger blir straffet med døden uten rettergang og dom, en rettshåndhevelse klart i strid med rettsstatsprinsippene og enkelt å ta avstand fra. De eksemplene jeg nå skal gjennomgå, er ikke tilsvarende klare brudd på rettsstatsprinsippene, men indikerer snarere at grensene tøyes.

2.2 *Politiets og påtalemyndighetens arbeid overtas i økende grad av private*

2.2.1 Forebygging og håndhevelse av offentlig ro og orden

Politiet er statens eksklusive sivile maktapparat. De rettslige rammene for politiets virksomhet er fastsatt med hjemmel i lov.⁹ Jeg skal minne om det selvfølgelig. Politiet skal beskytte, forebygge, avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold. Men flere private aktører har fått innpass i denne viktige oppgaveløsningen. Slik virksomhet utøves i dag ikke eksklusivt av politiet. Vaktbransjen og deres vektere utfører i dag en stor del av ordenshåndhevelsen – på kjøpesentre, i gatene, på skjenkesteder, transportmidler, i bomiljøer og i sikkerhetskontrollen på flyplasser. Dette er ingen ny rettsorden. Den private eiendomsrett gir grunnlag for en viss privat rettshåndhevelse. Det er grunnleggende at jeg kan nekte noen adgang til mitt eget hjem. Borettslag kan ha – ganske inngripende – ordensregler. Kassadamen i supermarkedet kan kreve å se innholdet i min veske. Jeg mener ikke at politiet skal inn i denne type privat sfære. Men jeg ønsker ikke at vektere skal utføre politioppgaver.

⁸ For det tilfellet at eksempelvis pågrepelser eller fengslinger overlates til private, og staten direkte kontrollerer denne private, vil konvensjonsforpliktelsen gjelde for staten som ellers, og individet vil således fortsatt være beskyttet av disse bestemmelsene. For øvrig kan det bemerkes at staten ofte vil ha en positiv plikt til å sørge for at private rettssubjekter respekterer menneskerettighetene. Læren om positive forpliktelser danner utgangspunkt for denne tanken. Grunnntanken er at formålet med konvensjonen må gjennomføres på en effektiv måte. Se f.eks. *X og Y mot Nederland*, EMD, Series A 91 (1985): «These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves.» På denne måten vil staten kunne være forpliktet til eksempelvis å iverksette lovgivningstiltak, forebyggende tiltak, rettshåndhevelse mv.

⁹ Lov om politiet (politiloven) 4. august 1995 nr. 53.

La oss se på volumet i utviklingen fra politi til private aktører. I politi- og lensmannsetaten er det i dag ca. 12 000 ansatte.¹⁰ Sikkerhetsbransjen sysselsetter – innenfor de ulike segmentene i bransjen – omtrent det samme antall personer.¹¹ I 1980 var tallene henholdsvis ca. 5000 ansatte i politiet og ca. 2500 ansatte i den private vaktbransjen. Vaktselskapene dekker en etterspørsel etter kontroll og overvåkingsressurser som politiet ikke har greid å oppfylle. Denne formen for privatisering har skjedd uten stor samfunnsmessig debatt eller protest, til tross for at retten til offentlig beskyttelse av liv og eiendom utgjør et kjerneelement i politiets oppgaver.

Norge er ikke alene om en slik utvikling. I mange land er det slik at vekterstyrkene blir større enn politistyrkene. Er tendensen et resultat av at behovet for trygghet blant folk flest er blitt så stort at politi og samfunn ikke kan levere varene? Vi hører stadig rop om mer kontroll, og folk er overraskende villige til å la seg overvåke. Det synes som om begrepene «rettsvern» og «rettssikkerhet» stadig blir forvekslet. Å være trygg for overgrep fra andre privatpersoner er et krav om rettsvern, ikke rettssikkerhet. Begge er sentrale verdier i vårt samfunn, men må ikke forveksles, fordi de kan være motstridende og ofte må veies mot hverandre. Spørsmålet er om ikke kravet om rettsvern har begynt å gå på rettssikkerheten løs?

Vaktvirksomhetsutvalget av 1997 var allerede den gang bekymret over at private vaktselskaper hadde tatt over eller gått inn på arbeidsområder som tradisjonelt har vært politiets ansvar.¹² Ti år senere er det uvanlig – eller umulig – å utføre lørdagsinnkjøpene uten å se flere uniformerte og patruljerende vektere. Disse vekterne har blant annet som oppgave å bortvise uønskede personer fra handlesentre, togstasjoner og lignende. Vekterne forhindrer atferd som plager og truer andre, og gir et tryggere miljø i områdene der det blir patruljert.

Private vektere representerer en oppdragsgiver, gjerne en grunneier. Er det eiendomsrett som skal være grunnlaget for maktutøvelse på områder hvor det er allmenn ferdsel? Der private retter fokus mot et rent gatebilde, fokuserer politiet først og fremst på ulovlige handlinger.¹³ Vektere bortviser ikke bare personer som faktisk gjør skade eller er til plage for andre mennesker. De griper også skjønnsmessig inn overfor narkobrukeren som vil ta et tog, eller rett og slett en person som ser rufsete ut. Det kan være en funksjonshemmet, eller en

¹⁰ Tall fra *Politiet mot 2020 – bemannings- og kompetansebehov i politiet*, rapport av 30. mai 2008, Politidirektoratet.

¹¹ Tall fra NHO Service, se *Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag om endringer*, rapport juni 2008, Justis- og politidepartementet, s. 12.

¹² Vaktvirksomhetslovutvalgets innstilling avgitt april 1997. Uniformerte vektere hadde på det tidspunkt blitt langt synligere for publikum enn tidligere, og vaktbransjen hadde vært i sterk vekst. Det opplyses i vaktvirksomhetslovutvalgets innstilling om at veksten i vaktselskapene var gjennomsnittlig 4,5 % årlig fra 1977 til 1997. Vi kan konstatere at veksten av den private kriminalitetsforebygging og håndhevelse av offentlig ro og orden har vært stor de siste tiårene, selv om vaktbransjen også står for en del virksomhet som er rettet direkte mot beskyttelse av privat eiendom, og som i mindre grad retter seg mot allmennheten, som for eksempel bevoktning av fabrikklokaler nattetid.

¹³ Dette synspunktet fremholdes eksempelvis av Katja Franko Aas og Heidi Mork Lomell i en kronikk i *Aftenposten* den 2. oktober 2008, «Trygghet som et offentlig gode».

gravid dame som får brekninger og ser ut som om hun er overstadig beruset.

Vektere har ikke rettslig adgang til å anvende fysisk makt mot person i større utstrekning enn vi alle kan gjennom nødverge, nødrett, lovlig selvtekt eller pågrepelse på ferske spor.¹⁴ Felles for disse hjemmelsgrunnlagene er at de er situasjonsbetingede og gir anvisning på utstrakt bruk av skjønn. Tidligere justisminister Odd Einar Dørum har i artikkelen «Å unngå en vekterstat»¹⁵ uttalt: «Det er alltid betenkelig når private utøver makt overfor andre private, særlig når man tar i betraktning at vilkårene for pågrepelse er skjønnsmessige.»

Politiet er også henvist til å anvende skjønn, men er underlagt regler som setter klare grenser. Politiloven, straffeprosessloven, påtaleinstruksen og rettspraksis gir et nett av regler som regulerer politiets opptreden og maktutøvelse. Politiet har en utdanning som omfatter grundig opplæring over tre år. Til sammenligning er vekterutdanningen et kortvarig kurs.¹⁶

Domstolene har i liten grad sensurert vekteres maktutøvelse. I en avgjørelse fra Borgarting lagmannsrett¹⁷ om en vekters voldsbruk bemerker retten vedrørende spørsmålet om nødverge:

Når vakttjenesten nødvendiggjør elementer av denne type ordenshåndhevelse, må det antas at vektere, på lik linje med polititjenestemenn, må levnes en forholdsvis romslig ramme for skjønn når deres handlinger skal vurderes i ettertid. [...] Når det først er nødvendig med en inngripen som innebærer vold, kan det ikke ses grunn til at denne romslighet bør være mindre for vektere.

Advokatforeningen er kritisk til at vekterne her tilsynelatende likestilles med politiet, når vi vet at vekterne nettopp ikke har samme hjemler som det offentlige maktapparat, og når vi vet at de ikke har samme utdanning. Det er iøynefallende hvor lite rettspraksis som finnes om denne maktbruken, og det samme gjelder fraværet av statistikk og forskning på området. I en fersk betenkning av politimester Wegner er det antatt store mørketall hva gjelder ulovlig maktbruk fra vektere.¹⁸ Wegner reiser spørsmål om vi står overfor et skjult problem med nedverdiggende overgrep mot sosiale kasus og unge mennesker, som ikke rapporteres. Han finner ingen tall fra verken forskning eller rapportføring på området, og konkluderer med at ulovlig maktbruk forekommer i et slikt omfang at problemet har krav på særlig interesse.

¹⁴ Et unntak er lov om yrkestransport 2002 § 33, som bestemmer at vektere som utfører billettkontroll på kollektive transportmidler, på visse vilkår og i begrenset omfang kan holde reisende tilbake.

¹⁵ Artikkelen er publisert i bladet =Oslo, nettugaven, februar 2008.

¹⁶ Vekterskolen har en tretrinns opplæring (15 timer teori + 30 timer + 50 timer teori), se www.vekterskolen.no. Et annet alternativ er å ta fagbrev som vekter i den videregående skolen. Se Justis- og politidepartementets rapport fra juni 2008 (*Gjennomgang av regelverket om vaktvirksomhet – forslag til endringer*) kapittel 5.6.2 om krav til utdanning/opplæring av vektere og den faktiske gjennomføringen av denne, samt arbeidsgruppens forslag til endringer på dette området i avsnittene 5.6.3 og 5.6.4.

¹⁷ Borgarting lagmannsrett dom av 10. juni 2002, LB-2002-636.

NRK Brennpunkt har nylig tatt opp vekteres arbeidsmetoder overfor rusbrukere som oppholder seg på Oslo S. I intervjuer med rusavhengige og hjelpeapparatet ble det gitt beskrivelser av jaging, maktbruk og høytrykksspyling av uønskede personer på området. Vaktelskapet benektet praksisen. Problemet er at verken Brennpunkts redaksjon – eller noen andre – har krav på innsyn og kontroll av vaktelskapets praksis. Stasjonsområdets eier¹⁹ står fritt til å leie inn personell til å utføre vakthold, som på dette grunnlag kan bortvise uønskede personer. Men stasjonsområdet er på samme tid å anse som et offentlig sted. Det er et område i privat eie hvor allmennheten har fri adgang.

Justisminister Storberget skrev tidligere i år i et debattinnlegg i Aftenposten at vekterne ikke skal være et «politi light».²⁰ Justisministeren varslet en opprydding i vektibransjen, og har vist til at man må få avklart om man har tilstrekkelig kontroll på selskapene, og om rettssikkerheten er god nok. En arbeidsgruppe leverte tidligere i år en rapport hvor regelverket om vaktvirksomhet er gjennomgått. Advokatforeningen beklager at gruppen unngikk de mer prinsipielle avveiningene.²¹ Det er på høy tid å grave i dybden av problematikken. Nå må man ta standpunkt til om vi har fått et politi light, og om alminnelig ordenstjeneste må ut av vektibransjen og tilbake til politiet.²²

Vaktbransjen har kommersielle interesser. Bør økonomiske interesser være en drivende faktor når det gjelder utførelsen av fellesskapsoppgaver som kri-

¹⁸ Se *Betenkning om vekteres bruk av fysisk makt* av politimester Rolf B. Wegner (2008) på oppdrag fra Justisdepartementet. Wegner er ikke kjent med noe forskning som kan belyse vekteres faktiske bruk av fysisk makt mot person. Hans betenkning bygger på kontakt med Politidirektoratet, enkelte politidis-trikter, fem større vaktelskaper, samt søk i enkelte offentlige registre. Ingen vaktelskaper har plikt til å rapportere om verken lovlig eller ulovlig bruk av fysisk makt til politiet eller andre myndigheter, og det gjøres heller ikke (s. 22). Det føres ingen statistikk eller annen oversikt, men vektere skriver egenrap-porrt. Vaktelskapenes eget inntrykk er at det i «nokså liten grad» anvendes fysisk makt. Betenkningen inneholder imidlertid eksempler på markert maktbruk. «I verste fall kan pågripelsen utvikle seg til regu-lært slagsmål med slag, press, smertefulle grep, mv.», og bruk av håndjern skjer ikke sjelden (s. 25). Det er spesielt grunn til å merke seg Wegners faktiske redegjørelse for ulovlig maktbruk på s. 27 f. Leder i =Oslo fra februar 2008 indikerer systematisk maktmisbruk mot lavstatusklientell. Også Frelsesarmeen kjenner til konkrete og bevislige tilfeller av overgrep, som har ført til redsel for vektere blant deres sosi-alklientell (s. 28). Det fremkommer også påstander om at et anonymt angitt vektterselskap fra tid til annen fører plagsomme klienter inn i et skjermet lokale for voldelig avstraffing (s. 28). Wegner reiser spørsmål om vi står overfor et skjult problem med nedverdiggende overgrep mot sosiale kasus og unge mennesker, som ikke rapporteres. Han konkluderer med at ulovlig maktbruk forekommer i et slikt omfang at problemet har krav på særlig interesse, og reiser spørsmål om gransking (s. 27).

¹⁹ ROM Eiendom AS eier hele bygningsmassen på Oslo S, med unntak av plattformer og jernbanetek-niske anlegg, som eies av Jernbaneverket. ROM er et datterselskap av NSB, som igjen er et aksjeselskap som fullt ut er eid av staten ved Samferdselsdepartementet.

²⁰ Vaktvirksomhetsutvalgets uttrykker samme synspunkter i sin innstilling av 1997 s. 134.

²¹ Departementets arbeidsgruppe har i sin helhet sluttet seg til Vaktvirksomhetslovutvalgets innstilling fra 1997. I utgangspunktet synes Advokatforeningen det er uheldig at departementets arbeidsgruppe, på bakgrunn av utviklingen siden 1997, ikke vurderer disse spørsmålene på selvstendig grunnlag. Det er for eksempel ikke gjort noen grundig drøftelse og avgrensning av vaktelskapenes oppgaver mot politi-ets oppgaver, noe som kun i liten grad er drøftet i rapporten.

²² Et alternativ kan være økt regulering av bransjen, men det løser ikke nødvendigvis problemet. Det kan medføre at deres arbeidsvilkår nærmer seg politiets. Dette vil kunne gi økt legitimitet til vektibrans-jen og viske ut skillet mellom vektertjeneste og polititjeneste. I så tilfelle vil fortsatt innveidingene rundt uavhengighet/kommersielle interesser samt manglende fellesskapsinteresser måtte drøftes.

minalitetsforebygging, ordensmakt og – i ytterste konsekvens – fysisk maktbruk mot andre? Justisministeren ønsker ikke å sette i stand et politikorps light. Det er et politisk standpunkt som det må trekkes noen konsekvenser av. Advokatforeningen mener at denne kjernemaktutøvelsen i stor grad bør tilbakeføres til politiet, og at de nødvendige ressurser for å muliggjøre dette må sikres. Vekteres patruljering vil uansett ikke bli avskaffet over natten. I mellomtiden må det reguleres til. I det minste må det være en rapporteringsplikt for situasjoner hvor fysisk maktbruk forekommer.

2.2.2 Etterforskning og tiltale

Jeg vil nå bevege meg fra ro- og ordenstjeneste til etterforskning. Den private rolle har tradisjonelt vært å anmelde et mulig straffbart forhold til politiet. Det er politiet som skal etterforske, og politiets etterforskningsmateriale skal gi grunnlag for et påtalevedtak.

i) Brannsaker og forsikringsselskapenes private etterforskning

I forsikringsselskapene har det siden midten av 90-tallet foregått en oppbygging av utrederenheter som skal avdekke mulig forsikringssvik i brannsaker. En mulig straffbar handling ligger implisitt i en brannetterforskning. Det kan gjelde forsikringssvik eller ildspåsettelse.²³ Etterforskningens karakter er spesialisert og krever teknisk og taktisk kompetanse. Det hevdes at politiet verken har tilstrekkelige ressurser eller kompetanse til å etterforske brannsaker på en tilfredsstillende måte. Allikevel er det fra politiet forsikringsselskapene rekrutterer sitt personell til denne oppgaven.

Når forsikringsselskapene driver utredning som utføres av tidligere politiansatte, medfører dette en betydelig fare for metodeoverføring fra politiet til forsikringsselskapene. Imidlertid finnes ingen av de samme skranker som politiet må forholde seg til ved sin etterforskning. Straffeprosessuelle rettssikkerhetsgarantier regulerer ikke forholdet mellom den forsikrede og selskapet, og den forsikrede kan dermed befinne seg i et rettssikkerhetsmessig tomrom. Flere har i brannsaker opplevd å bli utsatt for avhørslignende intervjuer og åstedsgranskninger fra forsikringsselskapets side. Dette kan i alvorlige saker føre til anmeldelse og straff.

Bekymringen forsterkes av at saken ofte leveres politiet ferdig anrettet med en bevismappe. Anmeldelsen vil inneholde selskapets rapport med både bevisvurderinger og rettslige vurderinger. Forutsatt at politiet ikke har ressurser til å etterforske denne typen saker, vil det ikke bli gjennomført en selvstendig etterforskning fra politiets side. Dette innebærer en betydelig rettssikkerhetsreduksjon for den som er siktet og tiltalt.

Også domstolene har vært kritiske til politiets og forsikringsselskapenes arbeid i forbindelse med brannsaker. I en dom fra Gulating lagmannsrett²⁴ heter det:

²³ I 2004 avdekket forsikringsselskapene 992 svindelsaker, jf. informasjon fra selskapet TrygVesta på nettsiden www.trygvesta.no/privat/nar_uhellet_har_skjedd/forsikringsvindel/index.html

²⁴ Dom 9. mai 2003, LG-2001-01185.

Flertallet [av lagmannsretten] mener den innledende brannetterforskning skjedde på en uheldig og lite betryggende måte.

og videre:

Det synes påfallende at politiet, uten at A [siktete] informeres, henvender seg til forsikringsselskapet med anmodning om etterforskningsbistand. Selskapet foretar så sin første tekniske undersøkelse av bilen tre uker etter brannen og etter at den er flyttet. A blir ikke varslet om dette selv om det var anledning til det, og han klart burde vært gitt anledning til å skaffe seg samme informasjon som selskapet.²⁵

Det må ikke forekomme at påtalemyndigheten reiser tiltale uten en reell etterforskning av politiet. I den utstrekning selskapenes materiale skal benyttes, må det kvalitetssikres.²⁶ Et organ tilsvarende den rettsmedisinske kommisjon, som kan foreta en eksternt kvalitetssikring av forsikringsselskapenes utredere og bruk av sakkyndige, er ønskelig.

ii) Private granskninger

Forsikringsbransjen er ikke alene om å foreta privat etterforskning. Jeg vil se nærmere på en annen privatiseringstrend: private granskninger. Vi har de siste årene vært vitne til økt bruk av private granskningskommisjoner. Enkelte granskningskommisjoner får som mandat å avdekke straffbare forhold,²⁷ eller innfortolker denne oppgaven i mandatet. Et resultat vil kunne bli at deler av straffesaksetterforskningen har blitt utført av private utenfor de straffeprosessuelle rammene.

Da Forsvarsdepartementet besluttet å granske regelbrudd knyttet til eksterne leverandører, skjedde dette på bakgrunn av konklusjoner fra private konsulenter. Undersøkelsene slo fast at det var en risiko for at Forsvaret var blitt utsatt for straffbare handlinger. I stedet for å anmelde forholdene på dette stadium ble det opprettet et eget utvalg som skulle granske kontraktene.

Et annet sakskompleks som ble innledet med privat granskning og senere munnet ut i en straffesak, er den såkalte vannverksaken. Høsten 2005 fikk et granskningsutvalg i mandat å undersøke om det var «foretatt disposisjoner i strid med selskapenes vedtekter, beslutninger truffet av selskapenes organer eller offentlige regler». I praksis ble resultatet at store deler av granskningen

²⁵ Se også dom 7. februar 1995, LH-1994-26 (Hålogaland lagmannsrett) hvor det heter at «[b]åde politiets etterforskning og den senere etterforskning fra forsikringsselskapets side må anses å ha vært svært mangelfull. Det ble ikke foretatt tilstrekkelige registreringer av funn på brannstedet».

²⁶ I mai 1997 oppnevnte Justisdepartementet en arbeidsgruppe for å utarbeide forslag til retningslinjer for kvalitetssikring og kvalitetskontroll av brannetterforskning. Arbeidsutvalget avga sin rapport i februar 1999 med et forslag til regelverk for utredning av brannskadesaker, uten at dette arbeidet er viderebrakt. Det er beklagelig at et så viktig regelverk ikke har blitt fulgt opp av departementet slik at regelverket har blitt en del av forsikringsselskapenes verktøy.

²⁷ Se for eksempel rapporten fra Granskningsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret (Dalseide I).

gjaldt strafferettslige spørsmål.²⁸ Vannverksaken endte med straffeforfølgning, og dom har falt i første instans.²⁹ Det er ikke skyldspørsmålet som er relevant i denne sammenheng, men metodebruken.

Det bør settes flere spørsmålstegn ved at en form for straffesaksetterforskning blir satt ut til et granskningsutvalg. Det er de samme betenkeligheter som gjør seg gjeldende her som ved forsikringsselskapenes etterforskning. Rettssikkerhetsgarantier og straffeprosesslovens rammer gjelder ikke fra prosessens begynnelse til slutt, slik de vil i politiets og påtalemyndighetens arbeid. Resultatet er en svekket posisjon for den som til slutt blir siktet.

Konsulenter som påtar seg granskningsoppdrag, har ofte bakgrunn nettopp fra politi og påtalemyndighet. Metodene som brukes i granskningene, kan derfor ligne svært mye på politietterforskning, men bak disse ligger ikke det hjemmels- og ansvar grunnlag som følger av politiets og påtalemyndighetens lovgivningsrammer. Dette tilslører det faktum at granskningsprosessen ikke omfattes av et regelverk som sikrer betryggende behandling, og gir derfor et skinn av rettssikkerhet.

De rettssikkerhetsmessige betenkeligheter blir forsterket når rapporter fra granskningsutvalg blir utlevert til politiet som underlag for anmeldelsen. Påtalemyndigheten vil hevde at de sørger for en uavhengig etterforskning, men det sier seg selv at granskningsmaterialet vil legge føringer på politiets arbeid.

I korrupsjonssaken i Forsvaret fikk konsulenter utbetalt over 17 millioner kroner. Vannverksgranskningen kostet rundt 15 millioner kroner.³⁰ Dette viser at granskning har blitt et marked for flere aktører. Det er ikke feil at granskere får honorar. Det interessante er å tenke seg hva politiet kunne ha utrettet av etterforskning innenfor slike kostnadsrammer.

Etter min oppfatning er det oppsiktsvekkende at det offentlige velger et privat organ til å utøve en offentlig kjerneoppgave; nemlig etterforskning av mulige straffbare handlinger.

Mine innvendinger mot granskningsutvalg er ikke hypotetiske.

Oslo tingrett uttalte i en dom³¹ fra 2006 om en privat granskningsprosess at retten fant at granskningsutvalget ikke hadde «hatt tilstrekkelig årvåkenhet mot bevis som går i en annen retning enn det oppdragsgiveren ønsket». I tingrettsdommen heter det videre: «Å unndra motparten adgang til å se de primære bevisene [...] synes å være i strid med straffeprosessloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.»

²⁸ Se rapporten fra granskningsutvalget i vannverksaken. Den kan lastes ned på den felles nettsiden til Nedre Romerike Vannverk AS og AS Sentralrenseanlegget RA-2. Se følgende nettside: http://www.nrvra2.no/filarkiv/File/Granskningsrapport_NRV_RA2.pdf

²⁹ Dom 14. februar 2008 07-032162MED-NERO, Nedre Romerike tingrett.

³⁰ Summen inkluderer granskning foretatt av både private konsulenter og kommunerevisjonen. Se nyhetsartikkel: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1819709.ece>.

³¹ Oslo tingretts dom 11. september 2006 04-013853PRI-OTIR/04.

Dette er skarp kritikk.³² Inntjening er sentralt for alle private næringslivs-aktører. Det gjelder også for dem som utfører private granskningsoppdrag. Oppdragsgiver vil sjelden ha en uavhengig stilling til forholdene som skal granskes. Granskerne vil ha en økonomisk binding til oppdragsgiver. Granskningsutvalg er ikke alltid så uavhengige som de hevder å være.

Granskninger er kommet for å bli. Noen ganger er de også hensiktsmessige. I den utstrekning det offentlige skal gjennomføre granskninger, bør man være seg bevisst å ikke gi utvalg i mandat å etterforske straffbare handlinger. De to eksemplene jeg har valgt å bruke, gjelder mistanke om misbruk av offentlige midler i et betydelig omfang. Det er en fallitterklæring for oss som fellesskap og våre myndighetsorganer om man forsvarer granskningsutvalgs berettigelse med at politiet ikke har ressurser til å etterforske slike saker. Selvsagt kan en virksomhet ha behov for å undersøke og tilrettelegge faktum før politianmeldelse. Det er imidlertid en grense mellom dette og det forhold at fornærmede overtar etterforskningen.

2.3 *Straffegjennomføring og privatiseringstendenser*

2.3.1 *Fangetransport*

Fangetransport er maktutøvelse, og en oppgave som staten bør ha monopol på. Det er betydelige transportetapper som skal gjennomføres fra politistasjon til fengsel og fra varetekt til retten. På landsbasis går ca. 320 årsverk i politiet med til fangetransport.³³ Flere har argumentert for at en privat fangetransport vil gi en bedre prioritering av ressurser.³⁴ Det har vært hevdet at det er sløsing å gi politiet denne oppgaven når deres ressurser kunne vært frigjort til etterforskning og oppklaring. Det siste lyder fornuftig.

At fangetransport bør forbli en offentlig oppgave, er av justisminister Knut Storberget tidligere begrunnet med at man ikke skal privatisere og kommersialisere maktutøvelse.³⁵ Begrunnelsen hviler på prinsipielle betraktninger rundt hva som skal være statens oppgave, og hvem i samfunnet som skal kunne utøve makt. Jeg er enig med justisministeren på dette punkt.

Det har vært foreslått at private aktører kan benyttes til fangetransport såfremt de henvises til å forholde seg totalt passive og tilkalle politi dersom det

³² Som en av våre aviser kommenterte om samme sakskompleks (tilknyttet granskningen av og påstandene om Statoil-korupsjon i Iran): «oppdragsgivers konklusjon var altså gitt». Artikkel i Morgenbladet 15. september 2006.

³³ Beregninger utført av NHO Service viser at ca. 320 årsverk i politiet medgår til fremstilling og transport, se <http://www.nhoservice.no/category/Statistikk/?categoryID=195>

³⁴ Argumentet om ressursløsning førte blant annet til et prosjekt for koordinering av fangetransport og fremstilling i privat regi. Prosjektet ble ikke videreført, men ble erstattet av et prosjekt bestående av de tre offentlige etatene politi og lensmannsetaten, fengselsvesenet og domstoler. Justisdepartementet har oppgitt at en foreløpig evaluering tyder på både bedre og billigere drift. Prosjektet viser at ressursproblemet kan løses uten privatisering. Se nettsiden www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/kriminalitetsbekjempelse/aktiv-helhetlig-justispolitikk.html?id=494242#Hurtigere

³⁵ Sitert hos Mari Theodorsen, *Fangevektene kommer! Om privatisering og fangetransport*, hovedfagsoppgave i kriminologi UiO Institutt for kriminologi og retts sosiologi høsten 2004, s. 43.

skulle oppstå situasjoner som krever bruk av fysisk makt. Forslaget om en totalt passiv fangetransportør er urealistisk. Metoden inviterer til rømninger, og maktbruk er nærliggende. Dessuten er det maktbruk å påføre en arrestant håndjern, føre ham inn i en bil og låse døra.

Mitt syn henger sammen med tanken om at staten er den eneste som legitimt kan ilegge og gjennomføre et strafferettslig inngrep. Det er problematisk at den private transportør ikke har samme hjemler for maktbruk som en politimann. Bruk av offentlig ansatte transportører, herunder politi- og fengselsbetjenter samt arrestforvarere, er derfor langt mindre betenkelig. I motsetning til private transportører er offentlig ansatte underlagt et regelverk som hjemler kontroll, innsyn og ansvar, og er dessuten legitimert som statens forlengede arm.

Fangetransport er en situasjon som har et særlig potensial for maktbruk. Oppgaven er i seg selv et omfattende inngrep mot et enkeltindivid. Skal det være betryggende rammer rundt myndighetsutøvelsen, må den utføres av offentlig ansatt personell. Det behøver ikke være tjenestemenn med full polititidanning, men det må være personell som er underlagt det offentlige.

2.3.2 Debatten om privatisering av fengsler

Kostnadsutt og effektivisering er et formål for offentlig forvaltning. I den sammenheng kommer forslag om privat fengselsdrift. I USA er det vanlig, og i Europa er det under utvikling, for eksempel i Storbritannia. Justisminister Knut Storberget har tidligere uttalt at man vil bli en fattigere stat ved å privatisere fengsler, og at når det gjelder politioppgaver og fengsler, bør det være ganske skarpe grenser mellom det offentlige og private.³⁶

Et overordnet mål for private vil være inntjening. Dette vil raskt komme i konflikt med samfunnets mål for straffegjennomføring, rettsikkerhet for de innsatte, rehabilitering og offentlig kontroll av straffegjennomføringen. Erfaringer fra USA gir innsikt i problemstillingen. En nasjonal amerikansk studie viste økt vold i private fengsler. Angrep fra innsatte på ansatte forekom 49 % hyppigere enn i offentlige fengsler. Det antas at dette delvis skyldes færre ansatte, og at disse har mindre utdanning og praksis.³⁷

Fangers rettsikkerhetsgarantier kan ikke reduseres ved at fengselsdrift privatiseres. Vern mot tortur og umenneskelig behandling setter blant annet grenser for bruk av isolasjon. Krav på vern mot angrep fra medfanger er også statens ansvar. Offentlig fengselsdrift er en forutsetning for å utøve dette ansvaret.

En markedsinteresse vil ønske å påvirke politiske prosesser for å gi et bedre marked. Nok et eksempel fra USA: Private amerikanske selskaper driver rundt 260 fengsler – såkalte *correctional facilities*. Til sammen huser de i overkant

³⁶ Artikkel i Dagsavisen 28. juli 2004: «Vil ha private fengsler».

³⁷ James Austin & Garry Coventry, «Emerging Issues on Privatized Prisons», Bureau of Justice Assistance, February 2001: «A nationwide study found that assaults on guards by inmates were 49 percent more frequent in private prisons than in government-run prisons. The same study revealed that assaults on fellow inmates were 65 percent more frequent in private prisons.»

av 100 000 lovbrytere.³⁸ Flere av driftsselskapene er også store bidragsytere til organisasjonen American Legislative Exchange Council. Formålet er såkalt *tough-on-crime*-lovgivning. Blant annet har organisasjonen tatt initiativ til og bidratt til gjennomføring av *three strikes and you're out*-lovgivning i flere stater.³⁹ Selskapene som driver fengslene, får på denne måten innflytelse på straffelovgivningen. Flere straffedømte og lengre straffer betyr økt omsetning hos de selskaper som driver fengsler. Det er en tese blant kriminologer om at i de samfunn der fengselsdrift kommersialiseres, stiger fangetallene.⁴⁰ Straffegjennomføring må anses å være en del av statens kjernemaktutøvelse. Drift av fengsler må organiseres slik at straffegjennomføring utelukkende er underlagt politisk beslutningsmyndighet og kontroll. Advokatforeningen vil advare mot at markedskrefter får innpass på dette feltet.

3 AVSLUTNING

Jeg vil nå samle trådene. Rettsstatens sentrale utgangspunkt er at individet er ukrenkelig. Inngrep mot den enkelte må ha forankring i en kjent og forutsigbar regel som må kunne prøves av uavhengige domstoler. Demokratiske organer skal vedta samfunnets normer og skal blant annet beskytte mot vilkårlig maktbruk.

Staten er gitt i oppdrag å forvalte disse prinsippene og sørge for at de etterlevs. Private aktører har ikke et tilsvarende mandat – og har ingen tilsvarende plikt.

Rettsstatsidealet står sterkt i det norske samfunn som et ideologisk og rettslig fundament. Vi har en rettsstat, men den må i likhet med demokratiet vernes og styrkes. Jeg har forsøkt å påvise den samlede tyngden av en utvikling som tyder på at rettsstaten svekkes. Centimeter for centimeter flyter justissektorens kjerneoppgaver ut i en privat sfære. Dette er en utvikling som i større grad er styrt av private aktører enn politiske vedtak. Den politiske debatt er fragmentarisk og kommer gjerne i etterkant. Forholdstallene mellom vekterbransjen og politi er ikke politisk vedtatt. Granskningskommisjoners og forsikringssselskapers etterforskning diskuterer vi først når virksomheten er etablert og omfattende. Viktige oppgaver innenfor justissektoren er dermed utenfor offentlig kontroll.

³⁸ Jf. *Bureau of justice statistics bulletin prison and jail inmates at midyear 2006*, US Department of Justice; «On June 30, 2006, the number of State and Federal prisoners housed in private facilities reached 111,975, an increase of 10,255 prisoners (or 10.1 %) since midyear 2005. State prisoners held in private facilities increased 12.9 %; those under Federal jurisdiction increased 2.1 %. The proportion of all prisoners under State or Federal jurisdiction housed in privately operated facilities reached 7.2 % at midyear 2006, up from 6.5 % in 2003 (table 6).» Merk at innsatte i lokale fengsler ikke er inkludert i disse tallene. Fangebefolkningen i USA var per 30. juni 2006 på totalt antall personer 2 245 189 (alle nivåer).

³⁹ http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/inc_prisonprivatization.pdf

⁴⁰ Se bl.a. drøftelsene hos Nils Christie, *Kriminalitetskontroll som industri*, Oslo 2000, særlig kapittel 8 og 9 (s. 98 f.).

Mitt formål har vært å påvise summen av flere utviklingstrekk og sette dem inn i et større perspektiv. Advokatforeningen vil minne om rettsstatsprinsippene som en nødvendig målestokk når vi står overfor de konkrete valg og avgjørelser som gjelder justissektoren. Kollapsen av et marked kan leses på børsen. Svekkelsen av rettsstaten har ikke en tilsvarende tydelig indikator.

Det er mitt håp at denne gjennomgangen kan være en vekker og gi veiledning til politiske vedtak. Advokatforeningen mener at privatiseringstendensene i dag har gått for langt på rettslivets område. Vi vil ha en sterk statlig styring og forvaltning av justissektoren. Vi vil vite på hvilket grunnlag makt utøves, vi vil at maktutøvelse skal være gjenstand for offentlig kontroll, og vi vil vite hvem som skal være adressat for kritikk når det skjer feil. Jeg vil minne om at ordet «rettsstat» består av to ledd: «rett» og «stat». Ansvar for rettsstaten kan ikke privatiseres.