

**Strategier for forebygging
av kriminalitet -
med terrorisme som eksempel**

**Foredrag av
Tore Bjørge
Professor i politivitenskap
ved Politihøgskolen**

Mål for mitt prosjekt:

- ▼ Å bygge om og integrere eksisterende forebyggingsmodeller og delstrategier inn i en mer helhetlig og bred modell for forebygging
- ▼ Bruke *forebyggende mekanisme* som basisprinsipp for de enkelte delstrategiene: *hvordan* et virkemiddel reduserer kriminalitet
- ▼ Vise hvordan ulike strategier kan og bør samspille og utfylle hverandre
- ▼ Vise hvordan ulike forebyggingsaktører har komplementære roller innenfor de ulike delstrategiene, og klargjøre politiets roller
- ▼ Modellen skal kunne tilpasses og anvendes på de fleste former for kriminalitet, bl.a. terrorisme
- ▼ Modellen skal egne seg for strategiske analyser
- ▼ Modellen skal være intuitiv og lett forståelig



Noen hovedbegreper:

- ▼ **Strategi** - å sette tilgjengelige virkemidler og ressurser inn i en handlingsplan for å oppnå et bestemt resultat.
- ▼ **Mekanisme** - *hvordan* handlinger eller virkemidler forårsaker en virkning, som for eksempel reduksjon i en bestemt form for kriminalitet.
- ▼ **Virkemiddel** - de konkrete tiltak eller metoder som iverksettes for å aktivere en mekanisme som skal gi en bestemt virkning.
Et virkemiddel kan aktivere flere ulike mekanismer samtidig - tilsiktede eller utilsiktede, bl.a. negative bivirkninger.
- ▼ **Terrorisme** - et sett av handlingsstrategier hvor vold og trusler om vold brukes systematisk med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om ei sak, presse noen til å gi etter for visse krav, og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen.

Mer om forebyggende mekanismer

- ▼ En forebyggende mekanisme er en teoretisk forklaring på *hvordan* et bestemt virkemiddel fører til en reduksjon i kriminalitet.
- ▼ Noen mekanismer er mentale prosesser (f.eks. avskrekking), andre er fysiske (f.eks. inkapasitering)
- ▼ Samme virkemiddel kan aktivere flere ulike mekanismer og inngå i flere forebyggingsstrategier samtidig. Fengsling kan f.eks. være et virkemiddel innenfor avskrekking, avverging og inkapasitering.
- ▼ Mange virkemidler kan aktivere både tilsiktede og utilsiktede mekanismer, m.a.o. ha både positive og negative (bi)virknninger.
- ▼ Flere ulike virkemidler kan aktivere samme mekanisme. Eksempel: Både arrestasjon og alarmering kan avverge et terroranslag eller andre kriminelle planer.



Utgangspunkt:

Det finnes flere konkurrerende forebyggingsmodeller som (tilsynelatende) ikke lar seg teoretisk og praktisk integrere med hverandre

- ▼ **Den strafferettslige forebyggingsmodellen (almenprevensjon og individualprevensjon)**
- ▼ **Den sosiale forebyggingsmodellen**
- ▼ **Den situasjonelle forebyggingsmodellen**
- ▼ **Den risikobaserte forebyggingsmodellen**

De ulike modellene er for snevre og har ikke noen naturlig plass for de andre perspektivene, men tenderer til å se dem som konkurrerende strategier. Resultat: En ideologisert debatt om hvilken strategi som er "best", "mest effektiv" eller "evidensbasert"

En generell modell for kriminalitetsforebygging

- ▼ **Bygge normative barrierer** mot kriminelle handlinger
- ▼ **Avskrekking:** Få potensielle gjerningspersoner til å avstå fra kriminelle handlinger gjennom trussel om straff
- ▼ **Avverging** av kriminelle handlinger ved å stanse dem *før* de gjennomføres
- ▼ **Inkapsitering** (uskadeliggjøring) ved å frata gjerningspersoner evnen til å gjennomføre *nye* kriminelle handlinger
- ▼ **Beskytte sårbare mål** mot kriminelle handlinger
- ▼ **Redusere skadevirkninger** fra kriminelle handlinger
- ▼ **Redusere gevinster** fra kriminelle handlinger
- ▼ **Redusere rekruttering** til kriminelle miljøer og aktiviteter gjennom å fjerne eller redusere samfunnsmessige og individuelle årsaker og prosesser som fører til kriminalitet
- ▼ **Rehabilitering:** Hjelp personer som har vært involvert i eller straffet for kriminalitet tilbake til et normalt liv

Denne generelle modellen må spesifiseres for konkrete kriminalitetstyper for å bli en forebyggingsstrategi!



Analytisk design i undersøkelsen av forebyggingsstrategier:

- ▼ Hvilke forebyggende mekanismer er de ulike strategiene basert på?
- ▼ Hvilke virkemidler gjør strategiene bruk av og aktivere de tilhørende mekanismene?
- ▼ Hvem er hovedaktørene i implementeringen av strategien og besitter de ulike virkemidlene som inngår?
- ▼ Hvem er målgruppene for virkemidlene?
- ▼ Hva er styrkene og de positive bivirkningene ved virkemidlene?
- ▼ Hva er begrensningene, kostnadene og de negative bivirkningene ved virkemidlene?

Hvem er tiltakene er rettet inn mot?

- ▼ *Forebygging rettes mot hele **befolkningsgrupper** eller alle innenfor en bred kategori, f.eks. alle flypassasjerer ("primærforebygging").*
- ▼ *Forebygging rettes mot avgrensede **risikogrupper** som står i fare for å utvikle seg i negativ retning eller mot handlinger som potensielt kan representere en fare ("sekundærforebygging").*
- ▼ *Forebygging rettes mot **problemgrupper** og individer som utviser faktisk problematferd, f.eks. deltakelse i voldelige ekstremistgrupper eller terrororganisasjoner ("tertiærforebygging").*
- ▼ *Forebygging rettet mot **ofrene** for kriminalitet for å redusere konsekvenser eller risiko for gjentatt viktimisering.*

Hovedstrategier for forebygging av terrorisme:

- ▼ Normdannelse mot aksept av vold og terror
- ▼ Avskrekking gjennom trussel om gjengjeldelse eller straff
- ▼ Avverging av planlagt terroranslag
- ▼ Inkapasitering ved å frata (potensielle) terrorister evnen til å gjennomføre terrorhandlinger
- ▼ Beskyttelse av sårbare mål gjennom å gjøre anslag vanskeligere og mer risikabelt
- ▼ Redusere skadevirkninger fra terrorhandlinger
- ▼ Redusere gevinstene fra terrorhandlinger
- ▼ Redusere voldelig radikaliserings og rekruttering til terrorisme ved å redusere årsaker og frustrasjoner
- ▼ Få terrorister til å slutte med terrorisme som enkeltpersoner eller gruppe

Normdannelse mot aksept av vold

- ▼ Utgangspunkt: "Terrorisme" handler om illegitim bruk av vold. *"One man's terrorist, the other person's freedom fighter"*
- ▼ Mekanisme: Forsterke motforestillinger og normative barrierer mot bruk av vold og terrorisme; fjerne unnskyldninger og rettferdiggjøring. *"Winning hearts and minds."*
- ▼ Aktører: Lovgivere, politiske og ideologiske ledere, opinionsdannere, media, skole, foreldre, likesinnede, etc.
- ▼ Målgrupper: Brede befolkningsgrupper, men også potensielle og aktive terrorister (primær, sekundær og tertiær)
- ▼ Virkemidler: Lovgivning, offentlige uttalelser, holdningskampanjer, demonstrasjonstog, debatt og andre ytringer
- ▼ Fordeler: Virkemidler er demokratiske, lite repressive og ukontroversielle. Lave kostnader.
- ▼ Ulemper og begrensninger: Noen har ingen moralske skrupler; normative barrierer kan falle under visse omstendigheter, slik at også moralske personer kan begå grusomme handlinger.

Avskrekking

- ▼ **Mekanisme:** Øker kostnadene ved terrorisme gjennom trussel om straff/gjengjeldelse; redusere motivasjon; velger å avstå
- ▼ **Aktører:** Politi, rettsapparat, militært forsvar, myndigheter
- ▼ **Målgrupper:** Aktive og potensielle terrorister (tertiær og sekundær)
- ▼ **Virkemiddel:** Represjon, kraftig voldsbruk, straff, økonomiske og diplomatiske sanksjoner
- ▼ **Fordeler:**
 - ▼ Kan være særlig effektivt overfor statlige sponsorer av terrorisme
 - ▼ Kan øke støtten til myndighetene i hjemmeopinionen
- ▼ **Begrensninger og bivirkninger:**
 - ▼ Tvilsom effekt overfor svært motiverte terrorister, særlig selvmordsaksjonister
 - ▼ Vanskelig å ramme aktører som ikke kan lokaliseres
 - ▼ Kan lett ramme uskyldig tredjepart, for eksempel familie av selvmordsbombere
 - ▼ Kan gjøre staten til speilbilde av terroristene
 - ▼ Bidrar til voldsspiralen, gjør ikke noe med årsakene
 - ▼ Kan spille inn i terroristenes strategi for krisemaksimering: Myndigheter reagerer på måter hvor de svekker seg selv

Avverging av planlagte terroranslag

- ▼ **Mekanisme:** Hindrer terrorister i å gjennomføre anslag gjennom å avsløre aksjoner i forkant
- ▼ **Aktør:** Etterretning, (sikkerhets)politi, publikum, media
- ▼ **Målgrupper:** Aktive og potensielle terrorister (tertiær og sekundær)
- ▼ **Virkemiddel:**
 - ▼ Overvåkning, avlytting, infiltrasjon og andre skjulte metoder
 - ▼ Arrestasjoner i forkant
 - ▼ Tidlig intervensjon med dialog og advarsel
 - ▼ Bekymringsamtaler med radikalisererte personer (og foreldre)
 - ▼ Sikkerhetskontroller
 - ▼ Informasjonsdeling mellom ulike etater og informasjon til publikum
- ▼ **Fordeler:**
 - ▼ Måltrettet og konkret, redder liv, reduserer lidelser
 - ▼ Høy legitimitet, styrker tilliten til politi og myndigheter
 - ▼ Kan bryte en potensiell voldsspiral og opptrapping
- ▼ **Begrensninger og bivirkninger:**
 - ▼ Oppdager ikke alt; noen planlagte aksjoner slipper gjennom
 - ▼ Overvåkning og arrestasjoner kan ramme uskyldige, stigmatisering
 - ▼ Kan avverge for tidlig (til domfellelse) eller for sent
 - ▼ Har vi personell og kompetanse til å forstå hva som er under oppseiling?

Inkapsitering

- ▼ **Mekanisme:** Frata (potensielle) terrorister kapasiteten til å gjennomføre voldelige aksjoner
- ▼ **Aktør:** Politi, militære styrker, fengsel, kontrollregimer
- ▼ **Målgrupper:** Hovedsakelig aktive, men også potensielle terrorister (tertiær og sekundær)
- ▼ **Virkemiddel:** Arrestasjon, fengsling, dødelig vold, maktbruk, redusere tilgang til økonomiske ressurser, våpen, eksplosiver og andre innsatsmidler
- ▼ **Fordeler:**
 - ▼ Kan være effektivt for å sette nøkkelaktivister og grupper med begrenset medlemsmasse ut av spill
 - ▼ Statlige kapasiteter finnes for å utføre dette
- ▼ **Begrensninger og bivirkninger:**
 - ▼ Tvilstomt hvor mye effekt denne strategien har på grupper med stor rekruttering og sterk sosial basis
 - ▼ Kan virke forsterkende på rekruttering og ekstremisme.
 - ▼ Represjon kan undergrave statens moralske legitimitet
 - ▼ Kan undergrave langsiktige forebyggingsstrategier
 - ▼ Kostbart å holde (potensielle) terrorister i fengsel lenge

Beskytte sårbare mål (1):

▼ Mekanismer:

- ▼ Gjøre det *vanskeligere* å kunne gjennomføre en spesifikk aksjon, slik at det krever større anstrengelser og mer ressurser
- ▼ Øke risikoen for å bli oppdaget og stanset
- ▼ Identifisere og fjerne muligheter for spesifikke typer terroraksjoner
- ▼ Påvirker både kapasitet og intensjon

▼ Aktører: Mange! (Sikkerhetsvakter, kontrollorganer, plasseiere, div. myndigheter, næringsliv, publikum, m.m.)

▼ Målgrupper: Skal påvirke aktive og potensielle terrorister (tertiær og sekundær), men tiltakene rammer ofte alle i brede kategorier (primær). Skal også beskytte potensielle ofre mot fare.

Beskytte sårbare mål (2):

- ▼ **Virkemiddel: Stort spekter av mulige tiltak, f.eks.:**
 - ▼ Adgangskontroll
 - ▼ Bagasjesjekk
 - ▼ TV-overvåkning
 - ▼ Barrierer rundt utsatte bygninger
 - ▼ Og mange andre typer kontrolltiltak...
- ▼ **Fordeler: Har ofte umiddelbare og målbare effekter på spesifikke problemer. Målrettet, men virker også på andre typer kriminalitet.**
- ▼ **Begrensninger og bivirkninger:**
 - ▼ Kan skape et kontrollsamfunn: Storebror-syndromet
 - ▼ Svært kostnadskrevenende; ingen ende på mulige terrormål
 - ▼ Symptombehandling; fjerner ikke årsaker til problemet
 - ▼ Kan forskyve problemet ("displacement")

Redusere skadevirkningene fra terrorhandlinger

- ▼ **Mekanisme:** Redusere skadevirkninger gjennom intervensjoner som er planlagt, forberedt og trent *før* en eventuell krisehendelse oppstår
- ▼ **Aktører:** Politi, brannvesen, helsevesen, gissel-forhandlere, div. myndigheter, frivillige organisasjoner, venner/familie
- ▼ **Målgruppe:** Ofrene for terror - enkeltpersoner, grupper, institusjoner og samfunnet som helhet
- ▼ **Virkemidler:** Krisehåndtering, akutt bistand, psykologisk oppfølging, gjenopprettelse av vitale samfunnsfunksjoner, kommunikasjon, forhandlinger om løslatelse av gisler, m.m.
- ▼ **Fordeler:** Reduserer lidelser for ofrene, gjenoppretter trygghet og tillit til myndigheter
- ▼ **Ulemper og begrensninger:** Kostnadskrevenende, svak krisehåndtering undergraver trygghet og tillit

Redusere gevinstene fra terrorhandlinger

- ▼ **Mekanisme:** Gjøre bruk av vold mindre attraktivt ved å redusere utbyttet; redusere motivasjon.
Grunnspørsmål: Hva prøver terroristene å oppnå?
- ▼ **Aktører:** Politiske myndigheter, næringsliv, nyhetsmedier, gisselforhandlere, sivilsamfunn ...
- ▼ **Målgruppe:** Terroristiske aktører og de som vurderer å bruke terror (tertiær og sekundær)
- ▼ **Virkemidler:** Ikke handle slik terrorister ønsker
- ▼ **Fordeler:** Kan redusere fremtidige terrorhandlinger og befeste myndigheters legitimitet
- ▼ **Ulemper og begrensninger:** Vanskelige dilemmaer, gisler kan miste livet, ”patriotisk journalistikk”

Redusere voldelig radikalisering og rekruttering til terrorisme

- ▼ **Mekanismer:** Redusere den samfunnsmessige grobunn for fremvekst av terrorisme ved å fjerne/reducere årsaker ("root causes"), og å redusere individuelle motiver/frustrasjoner og innflytelsen til radikaliseringsagenter. Redusere forutsetninger og foranledninger.
- ▼ **Aktører:** Ungdomsarbeidere, politiske aktører, NGOer, meglere, m.fl.
- ▼ **Målgrupper:** Hele befolkningsgrupper og risikogrupper for voldelig radikalisering (primær og sekundær)
- ▼ **Virkemiddel:** Konfliktløsning, integrering, politiske prosesser, sosial utvikling, likestilling, rettssamfunn, m.m.
- ▼ **Fordeler:** Kan gi positive effekter på flere felt enn terrorisme
- ▼ **Begrensninger og bivirkninger:**
 - ▼ Det finnes ingen enkelt hovedårsak til individuell radikalisering eller fremvekst av terrorisme i et samfunn. Komplekse prosesser.
 - ▼ Ofte vanskelig å gjennomføre effektive tiltak (f.eks. fjerne dype sosiale problemer, rotfestede konflikter, individuelle faktorer)
 - ▼ Tar ofte lang tid før tiltak gir effekt; vanskelig å måle effekter
 - ▼ Ofte andre årsaker som vedlikeholder terrorisme enn de som forårsaket at terrorismen oppstod

Få terrorister til å slutte med terror

- ▼ **Mekanismer:** Få aktive terrorister til å avslutte sin involvering i terrorisme, individuelt eller kollektivt
- ▼ **Aktør:** Myndigheter, rettsapparat, NGOer, fredsmeklere...
- ▼ **Målgruppe:** De som er involvert i terrorisme (tertiær)
- ▼ **Virkemidler:** Amnesti, vitneprogrammer, forhandlinger, politiske prosesser, alternativer til vold, hjelp til avhoppere, resosialiserings- og deradikaliseringprogrammer
- ▼ **Fordeler:**
 - ▼ Kan få slutt på terrorkampanjer
 - ▼ Kan redusere vold og lidelser
 - ▼ Kan redusere terrorgruppers størrelse og motvirke rekruttering
 - ▼ Kan gi viktig etterretningsinformasjon og vitnemål i rettsaker
- ▼ **Begrensninger og bivirkninger**
 - ▼ Amnesti kan misbrukes
 - ▼ Vanskelig å akseptere for terroristenes ofre
 - ▼ Kan undergrave rettsprinsipper og rettsbevissthet

Hovedstrategier for forebygging av terrorisme

- ▼ **Kortsiktige, repressive og kontrollerende forebyggingsstrategier**
 - ▼ Avskrekking gjennom trussel om gjengjeldelse eller straff
 - ▼ Avverging av planlagt terroranslag
 - ▼ Inkapasitering ved å frata evnen til å gjennomføre angrep
 - ▼ Beskytte sårbare mål
- ▼ **Langsiktige og mer byggende forebyggingsstrategier**
 - ▼ Redusere skadevirkninger fra terrorhandlinger
 - ▼ Redusere gevinster ved bruk av terrormetoder
 - ▼ Bygge normative barrierer mot bruk av terrormetoder
 - ▼ Redusere voldelig radikaliserings og rekruttering til terrorisme ved å fjerne eller redusere årsakene
 - ▼ Få terrorister til å slutte med terrorisme (som enkeltpersoner eller gruppe)
- ▼ **Utfordring: Å få kortsiktige og langsiktige strategier til å understøtte i stedet for å undergrave hverandre**
- ▼ **Alle disse elementene bør være med i en *helhetlig* kriminalitetsforebyggende strategi!**

Anvendelser...

- ▼ Denne generelle modellen kan tilpasses og anvendes på et bredt spekter av kriminelle fenomener:
 - ▼ Organisert kriminalitet
 - ▼ Kriminelle ungdomsgjenger
 - ▼ Innbrudd i bolig
 - ▼ Overfallsvoldtekt
 - ▼ Familievold
 - ▼ Fyllekjøring
 - ▼ Korrupsjon
 - ▼ Sjørøveri
 - ▼ ...
- ▼ Rapporten er tilgjengelig her:
http://brage.bibsys.no/politihs/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_17097