

Omorganisering av den sentrale politi-administrasjon i Norge

Foredrag på Den norske Kriminalistforenings årsmøte
30. november 1972.

Av byråsjef i Justis- og politidepartementet BJØRN OLSTAD,
Oslo

Historisk tilbakeblikk.

Den sentrale administrasjon og den organisatoriske oppbygging av norsk politi er i sterk grad historisk og tradisjonelt betinget. I prinsippet hviler det norske politisystem på den samme administrasjonsordning som i eneveldets dager. Hvis man ser nærmere på utviklingen innen norsk politi i dette århundre, springer det også i øynene hvilken motvilje man har hatt mot å foreta organisatoriske endringer. Det er ikke alltid så lett å skjønne hvorfor, men noe av forklaringen kan være dels en alminnelig konservatisme, dels departementets ulyst til forandringer og dels statsfinansielle hensyn. Innstillingen har stort sett vært den at „alt går så bra“, inntil forholdene har gjort det absolutt påkrevet å få innført enkelte reformer. Ved straffelovens ikrafttredelseslovs § 2 gikk man endog så langt som til å oppheve alle tidligere politiforordninger og spesiallover om politiets ordning. Fra 1. januar 1905 hadde man da praktisk talt ikke bestemmelser om politiordningen, som deretter kom til å hvile på gammel administrativ praksis, inntil departementet i 1926 selv fant ut at „det er påtrengende nødvendig snarest mulig å få ordnet ved lov en del viktige sider ved politiets virksomhet“. Så kom derfor politiloven av 10. juni 1927, men selv denne inneholdt ikke bestemmelser om hvordan politiet i sin helhet skulle være organisert. Utviklingen i det påfølgende 10-år fremtvang statens overtagelse av hele politiforvaltningen, men den nye politilov av 13. mars 1936, hvilken som bekjent fortsatt er gjeldende, inneholdt også bare spredte organisatoriske bestemmelser.

Et fremtredende trekk ved politiordningen har vært, og er fortsatt, den sterke desentralisering og mangelen på en *faglig* sentral ledelse.

Spørsmålet om hvorvidt det er behov for en faglig sentral ledelse av politiet, og om eventuelle former for en slik ledelse har med mellomrum vært drøftet i snart 60 år innen Justisdepartementet og etaten. Alt politilovkomitéen av 1912 henledet oppmerksomheten på behovet for en „særavdeling i Justisdepartementet med politikyndig ekspedisjonssjef i spissen, til hvilken under departementet, overledelsen og overtilsynet med rikets politivesen kunne henlegges“. Departementet var ikke enig med

komitéen og uttalte i budsjettproposisjonen for 1918 bl. a. at det ikke ville være „hensiktsmessig eller påkrevet å opprette en politidirektørstilling, idet en slik foranstaltning ville bli uforholdsmessig kostbar og skape administrative konflikter i forhold til påtalemyndigheten som til den konstitusjonelt ansvarlige justisminister — uten å kunne yde større nyttevirkning enn den langt enklere og billigere ordning med en fagkyndig konsulent.“

Stortinget sluttet seg til departementets syn, og man fikk da fra 1918 i departementet en politiinspektør som skulle ha instruksjons- og inspeksjonsmyndighet overfor politiet når det gjaldt den faglige utøvelse av politiets virksomhet, og som samtidig skulle virke som konsulent for departementet i spørsmål av polititeknisk art. Det later derfor til at departementet må ha erkjent å ha hatt et visst behov for fagkyndig bistand innen politiadministrasjonen. Imidlertid overskygget nok de økonomiske hensyn det praktiske behov, idet man som politiinspektør beskikket den samme person som tidligere samme år var blitt ansatt som sjef for det nyopprettede Centralpasskontoret, som skulle behandle saker angående utlendingers innreise i riket. Og da den offentlige priskontroll i oktober 1918 ble lagt under Justisdepartementet, overtok politiinspektøren også ledelsen av denne. Han ble på denne måte allerede i starten overbebyrdet med arbeide. Noen suksess kunne derfor ordningen med den „fagkyndige konsulent“ vanskelig bli, bortsett da fra at den vel ble en „billigere ordning“. Men politiinspektøren, hans navn var Anton O. Eriksen, har formodentlig selv trukket et lettelsens sukk da han allerede i april 1921 ble utnevnt til politimester i Bergen, og departementet har vel muligens funnet at ordningen nok var for enkel, idet noen etterfølger i stillingen som fagkyndig konsulent aldri ble utnevnt.

Etter at Stortinget i juni 1934 hadde fattet et prinsippvedtak om at staten skulle overta hele politiforvaltningen og i den forbindelse hadde anmodet om å bli forelagt forslag som var nødvendige for en endelig fastsettelse av politiordningen, ble den såkaldte Politikomité av 1934 nedsatt. I sin innstilling av mars 1935 drøftet denne komité bl. a. også spørsmålet om å opprette et politidirektørembede. Den kom til det resultat at et slikt embede ikke kunne anbefales organisert, vesentlig fordi det ville bli vanskelig å avgrense en slik embedsmanns myndighetsområde, ikke bare overfor departementet og påtalemyndigheten, men også, og først og fremst overfor politimestrene i deres egenkap av lokale politisjefer. Isteden burde de foreliggende behov bli imøtekommet ved at en politiinspektør ble knyttet fast til departementet, altså den samme ordning som var blitt instituert i 1918. I tillegg kunne man etter komitéens oppfatning åpne adgang til å innbeordre politifullmektiger til tjeneste i departemen-

tet. På bakgrunn av erfaringene fra 1918—1921 virker det kanskje noe forbausende at departementet reservasjonsløst godtok komitéens forslag. Men Stortingets justiskomité stilte seg tvilende til forslaget om en politiinspektør i departementet, og mente at det neppe ville være lett for en mann i en slik stilling å oppnå det rette samarbeide og den rette arbeidsdeling i forhold til ledelsen i departementets politikontor. Stortinget tok avstand fra forslaget om en departemental politiinspektør, og dermed var denne tanke skrinlagt for alltid. Dog var Stortinget enig i at den sentrale politiadministrasjon burde styrkes ved bl. a. å tilføre den praktisk innsikt gjennom innbeordring av politifullmektiger. Denne innbeordringsadgang har senere vært benyttet men har knapt hatt noen betydning for så vidt gjelder „tilføringen av praktisk innsikt“. Dette skyldes ikke de innbeordrede selv, men den omstendighet at de i departementet har vært benyttet som ordinære saksbehandlere uten at man har tillagt dem noen større innflytelse enn den som blir saksbehandlere flest til del.

Et mellomspill fikk man som bekjent etter frigjøringen, da man i henhold til en provisorisk anordning av 1943 om midlertidig tillegg til politiloven henla ledelsen av rikets politi til en rikspolitisjef. I 1946 måtte man ta standpunkt til om anordningen skulle avløses av lov eller bortfalle, og det ble da av justisministeren bestemt at man skulle forberede et lovforslag om midlertidig opprettholdelse av rikspolitisjefens kontor som et faglig og operativt sentralorgan. Såvel innen departementet som innen etatens egne rekker var meningene nokså delte når det gjaldt ønskeligheten av et sentralt politiorgan. Imidlertid var Stortinget ikke i tvil, idet det under budsjettbehandlingen i 1946 og allerede før departementet hadde hatt anledning til å fremme en eventuell lovproposisjon som nevnt, uttalte at ordningen med rikspolitisjef burde oppheves. Under debatten ble det gitt uttrykk for at grunnen var at man ikke ønsket noe politiregime.

I de følgende 20 år ble spørsmålet om en omlegging av den sentrale politiledelse praktisk talt ikke drøftet. Så kom i 1964 Rasjonaliseringsdirektoratets såkalte rapport og diskusjonsgrunnlag angående forslag til fremtidig organisasjon av den sentrale politiadministrasjon. Denne rapport var et resultat av en organisasjonsundersøkelse som var foretatt i Justisdepartementets politiavdeling. I rapporten ble departementets administrasjon av politiet til dels sterkt kritisert. Om politiavdelingen het det „at den i så høy grad må behandle løpende, interne og administrative saker at avdelingen ikke makter å gi arbeidet med politiets organisasjon og arbeidet med koordinering og felles planlegging av tjenesten ved kamrene den nødvendige prioritet. Etter vår mening er den vanlige departementale saksbehandling lite egnet for behandlingen av politiets administrative saker. Vi

vil derfor foreslå at det opprettes et politidirektorat. - - - R-direktoratet foreslår at overledelsen av politiet legges til et frittstående direktorat (politidirektorat) under Justis- og politidepartementet". Rapporten ble sendt på remiss. Av uttalelsene fremgikk at Politiembetsmennesenes Landsforening og de fleste politimestre stilte seg meget kjølige til tanken om opprettelse av et politidirektorat. Bare to politimestre, hvorav politimesteren i Oslo var den ene, gikk inn for tanken. Tjenestemannsorganisasjonene var også av den oppfatning at det burde organiseres et politidirektorat. Et særstandpunkt inntok Norges Lensmannslag som uttalte at selv om det på mange områder vel kunne innebære fordeler med en koordinert behandling i et politidirektorat, stilte det seg tvilende til at dette ville bety en effektivisering av tjenesten.

Etter remissbehandlingen fant departementet ikke da å burde ta standpunkt til Rasjonaliseringsdirektoratets rapport med dens synsmåter og konklusjoner, men antok at det burde foretas en ytterligere utredning av de spørsmål som var reist i rapporten. Departementet kom videre til at denne utredning burde overlates til en komité, et utvalg.

Oppnevningen av utvalget.

Utvalget ble oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 9. september 1966 med daværende riksadvokat Andreas Aulie som formann og med generalløytnant Bjarne Øen, daværende byfogd Mats Stensrud og høyesterettsadvokat Audvar Os som øvrige medlemmer. Det kan være grunn til spesielt å nevne at sammensetningen av komitéen ble meget nøye overveiet, og da særlig hvorvidt etatsinteressene burde være direkte representert innenfor utvalget. Rent bortsett fra at man ved en representasjon fra etaten ville ha fått et meget stort utvalg, ble det lagt vekt på at siktemålet for komitéen burde være å finne frem til en ordning av politiets ledelse som *sanfunnet* kan være best tjent med, og at en så viktig oppgave spesielt på utredningsplanet burde søkes løst uten at hensynet til de ulike etatsinteresser ble for dominerende. Departementet mente derfor at utredningen burde foretas av et lite utvalg av mest mulig uavhengige personer som kunne antas å ha særlig innsiktsfullhet bl. a. på det administrative, organisatoriske og forvaltningsrettslige område, og som kunne antas å ha forutsetninger for å vurdere saken i dens rette sammenheng. Det er derfor noget forbausende når man etterpå har kunnet høre som kritikk at utvalgets innstilling er gjennomsyret av etatens egne tanker og begrunnelser, men denne kritikk har da også riktignok bare kunnet ytres ved å søke skapt det feilaktige inntrykk at noen av utvalgsmedlemmene var rekruttert fra politietaten.

Utvalgets mandat.

På bakgrunn av Rasjonaliseringsdirektoratets rapport var det naturlig for departementet å rette søkelyset mot politiets organisatoriske oppbygging, spesielt dets sentrale ledelse, da man skulle utforme mandatet for utvalget. Departementet var ikke reservasjonsløst rede til å godta alt som var uttalt i Rasjonaliseringsdirektoratets rapport, selv om man nok var av den oppfatning at direktoratet hadde vært inne på vesentlige problemer ved å fremholde behovet for en sterkere sentralisert ledelse, koordinering og planlegging. *Hvilke* mangler som heftet ved vår nåværende politiordning kunne departementet på det tidspunkt vanskelig ytre seg om, idet det ville bli utvalgets sak å utrede slike spørsmål. Av denne grunn ble mandatet gitt en meget kortfattet formulering, nemlig „å analysere og vurdere den nåværende ordning når det gjelder den sentrale ledelse og administrasjon av politiet for eventuelt å fremkomme med forslag til omorganisering“. Det ble følgelig ikke i mandatet spesifisert hvilke problemer vedrørende norsk politiadministrasjon man ønsket å få utredet. I sin innstilling ga utvalget uttrykk for at det selv hadde oppfattet sitt mandat dithen at det skulle utrede såvel den juridisk-administrative som den operative side av politiledelsen, og at det også hadde funnet å burde komme inn på spørsmålet om regionale politiordninger.

Utvalgets vurderinger.

I sin innstilling, som ble avgitt den 20. november 1970, ga utvalget en vurdering av hvilke fordeler og mangler som det mente at gjeldende politiordning har. Når det gjelder ordningens fordeler, har utvalget vist til at den sentrale politiadministrasjon idag utøves av departementets politiavdeling som i alt teller 49 personer, hvilket må sies å være en beskjeden administrasjon for en etat på ca. 5 600 personer med et landsomfattende og arbeidsmessig sett overmåte variert virkeområde. Ordningen er altså billig for staten. Videre har utvalget nevnt at politiadministrasjonen i departementet utføres etter samme rutiner som departementets øvrige arbeide, og at virksomheten utøves i statsrådets navn på dennes konstitusjonelle og politiske ansvar. Sakene behandles i kraft av delegert myndighet innenfor tradisjonell departemental ramme, hvilket innebærer at behandlingen er samvittighetsfull, juridisk og formelt gjennomarbeidet, like- som selve behandlingsmåten representerer en garanti for retts-sikkerhet, konsekvens og sikkerhet mot uoverveide og forhastede avgjørelser. Den omstendighet at den sentrale politiforvaltning ligger i et departement som utfører også en rekke andre forvaltningsoppgaver og at politietaten også er tillagt en lang rekke oppgaver av ikke rent politimessig natur, bidrar til å gi politiet

et uttalt sivilt preg. Utvalget har også pekt på den sterke desentralisering innen politiet, og har ansett at dette vil kunne være fordelaktig ved at ordningen kan innebære en spore for de enkelte politisjefer til å vise selvstendig initiativ og gi de beste muligheter for å få tjenesten avpasset etter de lokale særforhold. Dog har utvalget tilføyet at dette ikke alltid har preget systemet.

Utvalget har så påpekt manglene ved den gjeldende ordning. Fordelen ved at den fåtallige sentrale administrasjon er billig for staten oppveies ved at bemanningen i Politiavdelingen er blitt åpenbart for svak, det gjelder både tallmessig og faglig. Avdelingen har hatt nok med å avvikle de løpende saker og har ikke hatt kapasitet til å arbeide tilstrekkelig med viktige planleggings- og organisasjonssaker. Selve den departementale saksbehandling med dens positive sider når det gjelder gjennomarbeidelse og ensartethet, har sine klare svakheter når departementet skal oppetre som faglig og operativ sentralledelse for politiet. Således er det grenser for hvor langt statsrådets myndighet kan delegeres i et departement. Den departementale behandlingsmåte vil nødvendigvis måtte medføre en relativt langsom saksbehandling. I operative spørsmål må politiet ofte handle raskt, og i mange situasjoner vil det medføre skadevirkninger at departementets avgjørelse tar tid, idet avgjørelser av noen betydning alltid vil måtte treffes på departementets høyere og høyeste plan. Utvalget har fremhevet at etterhvert som stadig flere politioppgaver nødvendiggjør en mere eller mindre samordnet virksomhet på landsbasis eller landsdelsbasis, vil behovet for en sterkere sentral myndighet og en sterkere koordinert ledelse øke. Politivirksomheten spenner over en rekke felter som krever særlig fagkyndighet, og departementet er ikke bemannet med folk som på de områder det her gjelder har den nødvendige spesialinnsikt. Utvalget har pekt på den omstendighet at selv om departementet fører kontroll med at de enkelte politikamre holder seg innenfor gitte bevilgninger, fører det ikke kontroll med om arbeidet der utføres godt eller dårlig. Man har intet apparat til å kontrollere om de midler som satses på politiet får den optimale anvendelse. I denne sammenheng oppstår spørsmålet om prioritering av politiets oppgaver. Idag skjer all prioritering lokalt gjennom politimestrenes disposisjoner. Etter utvalgets oppfatning er det imidlertid klart at prioriteringsbehovene ikke bare eksisterer på det lokale plan, men for en rekke politioppgavers vedkommende, og antageligvis i økende grad på landsplan eller regionalplan. Idag mangler man stort sett organer som kan foreta en slik prioritering. For en løsning av kontroll- og koordineringsoppgavene vil det være nødvendig med en løpende inspeksjons- og instruksjonsvirksomhet under én faglig ledelse.

Utvalget har funnet at manglene ved den sentrale administra-

sjonsordning overskygger fordelene, og har oppsummert sine prinsipielle synspunkter slik:

„Den grunnleggende svakhet ved den gjeldende administrasjonsordning består i at det mere langsiktige *planleggings- og organisasjonsarbeide* ikke i tilstrekkelig grad har kunnet ivaretas. Det er åpenbart at man her står overfor omfattende uløste oppgaver.

For øvrig er det en svakhet ved det nåværende system at man mangler en faglig sentral ledelse på det operative plan, spesielt når det gjelder *koordinerings- og prioriteringsoppgaver*.

Endelig må det karakteriseres som en alvorlig mangel ved det bestående system at det ikke føres kontroll med hvorledes polititjenesten utføres og med tjenestens effektivitet, og at man derfor i for sterk grad har neglisjert den nødvendige *inspeksjons- og instruksjonsvirksomhet*.“

Utvalgets forslag

På bakgrunn av de her nevnte synspunkter kom utvalget til det resultat at en bedret administrasjon og ledelse av politiet bare kan oppnåes ved å utvide administrasjonens oppgaver til å omfatte en faglig ledelse med koordinering og prioritering av de løpende politioppgaver. I dette lå det ingen kritikk av den måte departementet ut fra sine forutsetninger hittil har administrert politiet. Spesielt gjelder dette departementets tradisjonelle administrasjon, som budsjettering, personell- og materiellforvaltning m. v. Men utvalget har også fremhevet den innsats som departementet i etterkrigstiden har ydet på det organisatoriske område, bl. a. gjennom opprettelsen av de sentrale bistandsorganer for politiet, organiseringen av den sentrale trafikkjeneste, distriktsreguleringer osv. Når det gjelder spørsmålet om den sviktende koordinering og felles planlegging av polititjenesten, har utvalget vært inne på at det vel aldri har vært forutsetningen at departementet skulle drive koordinering og planlegging for politikamrene utover en rent generell instruksjonsvirksomhet. Denne forutsetning har ledet til at når det har vært spørsmål om å styrke den sentrale koordinering og planlegging, har man valgt å opprette egne sentralorganer, som Overvåkningscentralen, Kriminalpolitisentralen osv.

La meg tilføye for egen regning at departementet lenge forut for det tidspunkt da Rasjonaliseringsdirektoratets rapport og Aulie-utvalget så dagens lys, selv har vært klar over ønskeligheten av å vurdere spørsmålet om hvordan politiets sentrale ledelse best kunne organiseres, og ved et par anledninger har ønsket å utrede spørsmålet om en revisjon av politiloven og

politilinstruksen. Men oppfyllelsen av dette ønske har strandet på manglende bevilgninger. Utvalget har da også pekt på at samtlige administrative og organisatoriske svakheter har sammenheng med at det eksisterende administrasjonsapparat gjennom lang tid har vært underbemannet i betydelig grad.

Utvalget kom som nevnt frem til at de nåværende administrative og organisatoriske svakheter bare kan avbøtes gjennom en omorganisering av den sentrale politiledelse. Det måtte derfor ta standpunkt til hvilken organisasjonsform politiledelsen bør ha. Det drøftet først spørsmålet om hvorvidt omorganisering kunne skje gjennom en utbygging av departementets politiavdeling, slik at denne kunne overta, ved siden av sitt nåværende arbeide, også arbeidet med planlegging, koordinering og prioritering av politioppgavene på det faglige og operative felt. Etter utvalgets oppfatning ville imidlertid det departementale beslutningsapparat være mindre hensiktsmessig når det gjaldt de her nevnte utvidede funksjoner. Utvalget pekte også på at en faglig sentral ledelse av politiet ville nødvendiggjøre en sterkt variert anvendelse av ekspertise. En avdeling i et justisdepartement må stort sett bemannes med jurister i de høyere stillinger, og innpassing av nødvendige eksperter vil bli et stort problem. Statsråden vil under en ordning hvor en departementsavdeling utgjør den sentrale politiledelse ha ansvaret for denne uten personlig i noen særlig grad å kunne befatte seg med de faglige, operative saker. Alt i alt mente utvalget at det vil være vanskelig å bygge ut en hensiktsmessig, faglig sentralledelse for politiet innen en departemental ramme. Det ble derfor stående ved at politiets sentrale ledelse bør underlegges et direktorat. Ved spørsmålet om valg av direktoratsform hevdet utvalget videre at tanken på et såkalt blandet direktorat (utvalget kalte det et „inkorporert direktorat“) må forkastes. Svakheten ved en slik direktoratsform er bl. a. at man i den daglige virksomhet må sondre mellom departements- og direktoratsaker. Utvalget mente også at det vil være grunn til å regne med at den departementale arbeidsmåte og rutine vil måtte sette sitt preg på arbeidet i et slikt direktorat også når det skal utføre de faglige og operative oppgaver. Det må derfor være en nærliggende fare for at man ved et såkalt blandet direktorat vil trekke med seg de svakheter som hefter ved en departemental ordning. Utvalget var derfor enstemmig av den oppfatning at politiets sentrale ledelse bør organiseres som et såkalt frittstående direktorat. I den forbindelse tenkte utvalget seg at det bør bli ordningen at avgjørelsene i direktoratet blir truffet på lavere plan i henhold til delegasjon av myndigheten. Selv om avgjørelsene må gå i direktoratssjefens navn, mente utvalget at det må fremstille seg som naturlig at mange avgjørelser reelt får karakter av stabsavgjørelser, i alle fall vil sjefens av-

gjørelser ofte måtte fremkomme som resultat av stabsdrøftelser. Ved oppbyggingen av direktoratet vil man ha adskillig frihet i organiseringen, og beslutningsprosessen bør derfor kunne legges opp etter en mere elastisk og fleksibel form enn den som er vanlig i departementet. Faren ved et direktorat utenfor departementet vil bestå i risikoen for dobbeltarbeide, men denne fare mente utvalget bør kunne motvirkes ved prinsipielt å overføre all sentral politiadministrasjon til direktoratet, og ved å overlate til direktoratet å utføre det alt vesentlige forarbeide i de saker som nødvendigvis må behandles og avgjøres i departementet. Videre burde man etter utvalgets oppfatning søke å redusere departementets personale på politisektoren med sikte på å la departementsbehandlingen representere et viderearbeide med henblikk på den politiske vurdering av sakene, og en behandling ut fra generelle prioriteringshensyn, konstitusjonelle og juridiske hensyn.

Remissbehandlingen.

Utvalgets innstilling ble sendt på remiss i januar 1971 til samtlige departementer, Riksadvokaten, de sentrale særorganer innen politiet, landets politimestre, fylkesmennene, embets- og tjenestemannsorganisasjonene innen politiet og lensmannsetaten, samt en rekke andre organisasjoner. Uten å gå i detalj, kan jeg opplyse at det av uttalelsene fremgår en bred tilslutning til utvalgets forslag om å legge politiets sentrale ledelse til et direktorat utenfor departementet. Bortsett fra en fylkesmann, som foretrekker et blandet direktorat, har ingen av fylkesmennene hatt innvendinger mot forslaget. Av landets 53 politimestre har de 49 gått inn for utvalgets forslag og har sluttet seg til utvalgets begrunnelse for dette. Av organisasjonene er det bare Norges Lensmannslag som har tatt avstand fra utvalgets forslag. Når man tenker tilbake på politimestrenes kjølige holdning til direktorats-tanken så sent som i 1964, da Rasjonaliseringsdirektoratets rapport ble forelagt dem til uttalelse, er det i grunnen oppsiktsvekkende hvilken forandring som i løpet av få år er inntrådt i deres holdning.

Drøftelse av forslaget.

Før jeg går nærmere inn på utvalgets forslag, ville jeg gjerne ha nevnt at spørsmålet om politiets organisasjon har tre bestemte forutsetninger som er så selvsagte at utvalget har funnet det unødvendig å nevne dem. Når jeg for min del finner å burde nevne dem, er det fordi man på enkelte hold synes å se bort fra dem når Aulie-utvalgets innstilling skal vurderes. Forutsetningene er for det første at man ønsker å leve i et organisert samfunn, for det annet att opprettholdelsen av samfunnet krever

bestemte normer og regler for samfunnsmedlemmenes adferd, og for det tredje at disse regler må håndheves hvis de skal ha noen hensikt.

De nevnte forutsetninger danner grunnlaget for alt politi, og er kommet til uttrykk hos oss i politiinstruksens § 1 om at „politiet har til oppgave å beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, og å opprettholde den alminnelige orden og fred“, og instruksens § 4 om at „politiet har å påse overholdelsen av lover og i henhold til lov gitte bestemmelser“. Når det så gjelder politiets organisasjon, bør det være et krav til denne at den er tilpasset de forhold som den skal virke under, med sikte på å yde en effektiv rettshåndhevelse. Tjenesten bør også være effektiv i den forstand, som Aulie-utvalget har uttrykt det, at man får et optimalt utbytte av den økonomiske innsats på dette felt. Nå må det vel erkjennes at det er umulig å opprette en polititjeneste som kan forhindre ethvert lovbrudd, ja det er nok også et spørsmål om dette i det hele tatt er ønskelig. Men når det gjelder de alvorligste former for lovbrudd, i første rekke anslag mot statens egen sikkerhet, mot liv, helse og eiendom, vil ihvertfall alle rent prinsipielt kreve at politiet skal yde maksimal beskyttelse. Den alminnelige mann har et fundamentalt krav som samfunnsmedlem, nemlig å få gå i fred og å få ha sitt i fred. Prinsippet om rettshåndhevelse er imidlertid ett, mens den konkrete håndhevelse av reglene er noe annet. Dels vil den enkelte ikke alltid være enig i den regel som skal håndheves, dels vil han ikke godta at politiet skal aksjonere mot akkurat ham for brudd på reglene. Nå er bruken av makt, dvs. rettshåndhevelsen, i første rekke bestemt av lovgivningsmakten. Derneft er den avhengig av samfunnsmedlemmenes egen lojalitet overfor de gitte regler. Derimot er rettshåndhevelsen, eller unnlattelse av samme, ikke avhengig av politiets organisasjonsform eller organisasjonsmønster. Uansett organisasjonsform har politiet for sin del som *plikt* å håndheve reglene, og det uansett hva enten reglene er gode eller slette. Det individet har krav på, er vern mot vilkårlig behandling fra politiets side, altså krav om rettssikkerhet. Men dette krav innebærer selvfølgelig ikke vern mot enhver aksjon fra politiets side. Og forholdet er paradoksalt nok, at jo mere man vil kreve i retning av trygghet og vern — om liv og eiendom — jo mere må man være beredt til å ofre av individuell frihet og integritet.

De problemer som jeg her har vært inne på, utkrystalliserer seg i det gamle problem om forholdet mellom individets *rett* til personlig frihet og samfunnets *plikt* til maktanvendelse for å opprettholde ro og orden. Dette problem er i første rekke av utpreget politisk og lovgivningspolitisk natur, og berører i mindre grad spørsmålet om politiets organisasjonsform, som i hovedsaken er av statsfinansiell og administrasjonsteknisk art.

For så vidt angår det administrative spørsmål, står det vel nokså klart for alle som har beskjeftiget seg med administrasjon, at det vil være et fundamentalt krav å foreta en rasjonell inndeling av de enheter som virksomheten skal utøves i. Når det gjelder politiets organisasjon, har departementet vært opptatt ikke minst av dette spørsmål, men har ikke alltid kunnet følge opp dette arbeide etter sine intensjoner på grunn av motstand bl. a. av personalmessig, lokalpolitisk og alminnelig politisk art. I denne forbindelse har utvalget hevdet som sin oppfatning at man på dette felt står overfor en organisatorisk hovedoppgave som vil kreve omfattende studier og planleggingsarbeide både på administrativ, politifaglig og økonomisk bakgrunn.

En annen svakhet ved den nåværende sentrale ledelse, er som Aulie-utvalget har påpekt, dens mangel på operativ ledelse, spesielt med hensyn til koordinerings- og prioriteringsoppgavene. Hvis man først erkjenner at de tidligere statiske samfunnsforhold ikke lenger eksisterer, synes det klart at for å mestre de problemer som de strukturelle samfunnsendringer medfører, vil det måtte kreves spesialisering av politiarbeidet, med derav følgende dyrere arbeidskraft, mere og bedre teknisk utstyr og en utstrakt samordning av innsatsen. Behovet for en sterkere sentral operativ ledelse er dermed blitt fremtredende. Hvis man også kunne drive en felles planlegning av politiets innsats, ville man kunne få en bedre og mere effektiv utnyttelse av personell og materiell. Med felles planlegning mener jeg at man sentralt må utrede og løse de felles problemer. Som et eksempel på felles problemer kan nevnes at under utvalgets besøk ved landets politikamre ble det fra politimestrenes side ytret ønske om at man måtte få felles mønsterordninger f. eks. for tjenestelister og tjenestestøtsettelse. Idag foregår praktisk tatt all prioritering av politiarbeidet på lokalt nivå. Det er selvfølgelig mulig at denne prioritering er tilfredsstillende sett ut fra snevre lokale interesser. Men hvis prioriteringsspørsmålene ikke kan sees under ett for hele politiet, vil det lett oppstå skjevheter i den politimessige dekning politidistriktene imellem. Disse skjevheter er riktignok ikke umiddelbart iakttagbare, fordi det i ethvert politidistrikt selvsagt alltid vil være mere enn nok å gjøre for hele styrken. Mange politimestre klager da også over for dårlig bemanning. Med noen overdrivelse kan man si at det derfor ikke er noe problem for politimestrene å foreta den lokale prioritering, idet man bare roper på flere folk og mere materiell. Når man så ikke kan få dette, vil skylden legges på departementet. På denne bakgrunn er det jeg mener at prioriteringsproblemen bare kan løses gjennom sentral behandling. Forutsetningen må da være at man har en sentral ledelse som har bestemte instruksjoner på dette område, utstrakt myndighet og tilstrekkelig faglig innsikt. Dette leder

over til hva utvalget også har påpekt, at det vil bli nødvendig å drive en sentral faglig inspeksjons- og instruksjonsvirksomhet.

Spørsmålet om organisasjonsform vil måtte søkes besvart ut fra hvilken betydning man tillegger de forhold som politiet skal virke under. Aulie-utvalget har vurdert problemene slik at endringene i samfunnsstrukturen og takten i samfunnsutviklingen stiller større krav til effektiviteten innen den *sentrale* politiadministrasjon enn tidligere. Politiets felles tjenestlige og administrative problemer, først og fremst med hensyn til planleggings-, koordinerings- og prioriteringsoppgaver, *krever* sentral utredning og planlagte løsninger. Det trenges derfor et sentralt administrasjonsapparat som kan omfatte alle *politifaglige* områder. Jeg har grunn til å tro at dette syn idag deles av samtlige som befatter seg med spørsmål vedrørende politiets administrasjon. Utvalget har redegjort for at departementet ikke er organisert og bemannet med sikte på å ta seg av de rent politifaglige spørsmål, som idag stort sett i sin helhet hører under de enkelte lokale politisjefers doméne. Siden det har vært en del misforståelser på dette område, bør det kanskje gjøres klart at en sentral planleggingsinstans, hva enlen denne ligger i departementet eller i et direktorat utenfor departementet, ikke vil innebære at polititjenesten skal ledes så å si i detalj fra sentralt hold. Det ville ikke være rasjonelt enn si formålstjenlig, og ville vel heller ikke kunne la seg gjennomføre i praksis. Men fellesproblemer må best kunne utredes og løses sentralt.

Når man så skal treffe et valg, som Aulie-utvalget skulle gjøre, mellom organisasjonsformer for en sentral politiledelse, må man bl. a. ta i betraktning at denne vil innvirke ikke bare på omfanget av sentrallidelsens myndighetsutøvelse, men også på saksbehandlingen og saksbehandlingsmåten. I en departementsavdeling vil man således være nødt til å følge de regler for arbeidsdelingen som følger av reglementet for regjeringskontorene, like som man i selve saksbehandlingen må følge vanlige departementale rutiner. Disse forhold vil sette en grense for i hvor sterk grad departementet kan engasjere seg i det faglige *operative* arbeide. Et forhold for seg er at en sterkere faglig innsats, med utvidelse også til det operative område, vil nødvendiggjøre anvendelsen av faglig ekspertise. Imidlertid vil andre eksperter enn juridiske vanskelig kunne innpasses i den tradisjonelle juridiske karriere som man har den i Justisdepartementet.

Hvis politiledelsen skal ha faglige og operative gjøremål, må man av grunner som nevnt måtte erklære seg enig med utvalget i at en departemental organisasjonsform vil egne seg mindre godt. Valget må falle på direktoratsformen.

Ved spørsmålet om valg av direktoratsform har utvalget funnet at det såkalte „blandede direktorat“ vil være lite egnet som

sentralt administrasjonsapparat av grunner som jeg tidligere har nevnt. Rent faglig sett vil et direktorat utenfor departementet, av utvalget kalt „frittstående direktorat“, være å foretrekke.

Fra enkelte hold, både innenfor og utenfor politietaten, kan man høre hevdet den oppfatning at utvalgets forslag om et politidirektorat skulle innebære at direktoratet skulle være uavhengig av statsråd og departement; med en vid myndighet for en eventuell rikspolitisjef utenfor rekkevidden av konstitusjonell og parlamentarisk kontroll. Det er vanskelig å forstå hvordan utvalgets forslag har kunnet forstås dithen, men det er mulig at det kan skyldes uklare foresillinger om innholdet av betegnelsen „frittstående politidirektorat“. Forholdet er, at selv om betegnelsen „frittstående direktorat“ brukes, forutsettes det dog at Regjering og departement har instruksjons- og kontrollmyndighet. Når den nevnte betegnelse er brukt, skyldes dette at man har villet fremheve at et slikt direktorat ikke er noen organisatorisk del av departementet, i motsetning til de direktorater som dels er rene departementsavdelinger, dels såkalte „blandede direktorater“. Istedenfor betegnelsen „frittstående direktorat“, kunne det derfor kanskje være bedre å bruke betegnelsen „direktorat utenfor departementet“. Det er under alle omstendigheter klart at såfremt ikke noe annet fremgår av de konstituerende vedtak, kan en statsråd gi *generelle* instruksjer og direktiver for et direktorats saksbehandling, lovanvendelse og skjønnsutøvelse. Med hensyn til *spesielle* instruksjer vil en statsråd etter alminnelige forvaltningsrettslige regler kunne omgjøre de beslutninger og avgjørelser som et direktorat har truffet, og for så vidt det er etablert et generelt underordningsforhold mellom departement og direktorat, vil omgjøring kunne foretas på ethvert grunnlag, likesom departementet alltid vil kunne gi forhåndsinstruks når det gjelder saksbehandling og lovforståelse. I de tilfelle hvor direktoratet er gitt myndighet i henhold til delegasjon, vil statsråden også kunne gi anvisning på utøvelse av skjønnsmyndigheten i den konkrete sak. Derimot har det i juridisk teori vært hevdet at hvis en lov eller en plenarbeslutning legger forvaltningsmyndighet til et direktorat utenfor departementet, vil en statsråd *ikke* kunne gi forhåndsinstruks om skjønnsutøvelsen i den enkelte sak med mindre loven gir uttrykkelig adgang til det. Denne regel må dog modifiseres noe, idet spørsmålet om hvorvidt et direktorat, som nyopprettes ved lov, skal ha eksklusiv myndighet, i alle fall må avgjøres bl. a. gjennom en fortolkning av loven.

For øvrig vil statsråden under en direktoratsordning ha det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for politiet. Uten å komme nærmere inn på innholdet av dette ansvar, er det formodentlig tilstrekkelig å fremheve at det uten videre er klart at en svikt i statsrådets kontroll med direktoratets virksomhet vil

kunne lede til konstitusjonelt så vel som til parlamentarisk ansvar.

Utvalget har med sitt forslag ikke ment at direktoratet skulle være unndratt departementets instruksjons- og kontrollmyndighet. Det har tvertimot gitt uttrykk for at man kan innføre alle de sikkerhetsforanstaltninger som måtte være ønskelige for å motvirke enhver risiko for en såkalt maktkonsentrasjon i et direktorat. Det har uttrykkelig påpekt at justisministeren kan gripe inn i direktoratets virksomhet med generelle instruksjoner og i konkrete tilfelle også gripe inn overfor direktoratets tiltak og avgjørelser. Det har videre vist til at en vesentlig rettsikkerhetsgaranti ligger i klageveien til sivilombudsmannen, og at Riksadvokaten dessuten er en reell kontrollinstans når det dreier seg om politiets tiltak på straffeforfølgningens område, foruten i den domstolskontroll som føres først og fremst med etterforskningsvirksomheten. For ytterligere å styrke kontrollen med direktoratets virksomhet har utvalget konkret foreslått at det oppnevnes et råd ved siden av direktoratets leder, et råd som skal ha både konsultative og kontrollerende funksjoner. I sitt spesielt begrunnede utkast til reglement for direktoratet har utvalget dessuten tatt inn en bestemmelse om at saker av større prinsipiell eller politisk interesse i alle fall skal forelegges for departementet. Forslaget om at direktoratets leder skal ansettes på åremål kan også sees som et ledd i sikringen av statsrådets og departementets myndighet overfor direktoratet.

Skulle man etter dette tross alt fortsatt finne at det vil være ønskelig ytterligere å befeste statsrådets og departementets posisjon i forhold til direktoratet, kan man innføre ytterligere regler med sikte på dette. For å klargjøre forholdet kunne man for det første beholde bestemmelsen i någjeldende politilovs § 2 om at politiet slår under overledning av det departement som Kongen bestemmer. Hvis denne lovbestemmelse allikevel skulle gjøre det uklart hvorvidt departementet har instruksjonsmyndighet med hensyn til skjønnsutøvelsen i konkrete saker, kunne man videre innføre en uttrykkelig bestemmelse om at departementet har såvel generell som spesiell instruksjonsmyndighet overfor direktoratet. Et påbud til Rikspolitisjefen om å innhente forhåndsgodkjennelse på beslutninger i saker av viktighet, i likhet med det utvalget har foreslått i sitt reglementsutkast, skulle det i og for seg være nødvendig å lovfeste, idet en slik regel vil kunne gis i kraft av departementets overordnede stilling; men hvis man ønsker det, kan en slik regel selvfølgelig også lovfestes.

Under forutsetning av så sterke lovmessige myndighetsinnskrenkninger for direktoratet som her antydnet, skulle det vel være ubetenkelig å henlegge politiforvaltningen til et direktorat utenfor departementet. Nå får man imidlertid ikke noget for

intet, heller ikke innen administrasjonen. Departementets kontrollvirksomhet vil være en forutsetning for at den politiske overledning kan bli en realitet. Imidlertid vil for det først den rent faktiske avstand mellom departement og direktorat medføre rent faktiske kontrollproblemer. For det annet vil utøvelsen av instruksjonsmyndigheten og kontrollen medføre at politisakene må gis en selvstendig behandling og prøvelse i departementet. Man må derfor sørge for en bemanning i departementet som med hensyn til personellstyrke og faglig ekspertise kan makte oppgaven. Utvalgets forslag om en nedbygging av departementets politiavdeling blir det derfor umulig å følge fullt ut, idet man ikke kan foreta en så kraftig reduksjon av personellet at man svekker departementets muligheter for å følge med i direktoratets virksomhet eller til å foreta forsvarlige administrative og faglige vurderinger av de politisaker som måtte bli behandlet der, hva enten de måtte være forelagt av direktoratet eller ei. Ordningen med et direktorat vil således bli økonomisk dyrere enn av utvalget beregnet. Administrativt sett vil ordningen innebære et ikke ubetydelig dobbeltarbeide, noe som igjen vil resultere i en omstendelig og derfor mere langsom saksbehandling.

Selv om departementet vil ha full generell og spesiell instruksjonsmyndighet, vil det av flere grunner i praksis måtte utvise en viss tilbakeholdenhet med å gripe inn i direktoratets daglige virksomhet. En vidtgående praksis med hensyn til inn gripen i politiets daglige virksomhet vil det av hensyn til statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar neppe være ønskelig eller hensiktsmessig å etablere. Den praktiske ulempe vil i tilfelle bli at statsråden får for stor arbeidsbyrde, den politiske ulempe at han i for stor utstrekning får ansvaret for hva som foregår i politiet. Videre vil man lett kunne komme i fare for å lamme direktoratets handlekraft, ved at direktoratet i for stor utstrekning vil velge å forelegge sakene for departementet. Spesielt bør det manes til tilbakeholdenhet fra departementets side med å gripe inn på forhånd i saker på det operative felt. En politioperasjon, spesielt dens taktiske sider, egner seg ikke for dirigering fra skrivebordet i en sentral instans fjernt fra operasjonsområdet. Derimot vil den taktiske gjennomføring kunne gis en kritisk vurdering etterpå. Den samme praksis med hensyn til tilbakeholdenhet i operasjonssaker vil også gjelde for direktoratet, for ikke i det lange løp å skape en passiv holdning hos det lokale politi. For mange direktiver og instruksjoner har en tendens til å skape en innstilling hos mottagerne til å avvende direktiv fra oven i enhver situasjon istedenfor selv å vise initiativ og selv ta ansvar.

Forslaget om opprettelse av et politidirektorat som skal ta seg av de sentrale politioppgaver representerer kvintessensen av

Aulie-utvalgets arbeide. De øvrige forslag som utvalget har fremsatt, om inkorporering av politiets sentrale bistandsorganer, om åremålstilsetting av rikspolitisjef, og om opprettelse av et rikspolitiråd, er mere eller mindre konsekvenser av forslaget om et direktorat. Under remissbehandlingen av forslagene, fremkom det heller ingen innvendinger.

Begrunnelsen for forslaget om tilsetting av rikspolitisjefen på åremål tør nok være ønsket om å stå fritt med hensyn til nytilsetting ved åremålstidens utløp, slik at man kan foreta en utskiftning av leder når statens larv synes å tilsi det. Hvorvidt dette synspunkt innebærer noen realitet, kan kanskje diskuteres. I alle fall er det nok et spørsmål om man ikke bør gå enda lenger når det gjelder rikspolitisjefens stilling. Den virksomhet som et politidirektorat skal drive, vil være av så stor betydning samfunnsmessig sett at innehaveren må ha regjeringens fulle tillit. Det kan derfor være nødvendig med en bestemmelse om adgang for Kongen til med øyeblikkelig virkning å fjerne lederen av direktoratet fra stillingen. Til gjengjeld kan man gi den som blir rikspolitisjef en rett til å gjeninntre i tidligere statsstilling og eventuelt til ventelønn.

Når det gjelder spørsmålet om opprettelse av et rikspolitiråd ved siden av rikspolitisjefen, har utvalget begrunnet dette forslag med at det vil være ønskelig å få en balansering av ekspertsynet i direktoratet og for å tilføre direktoratet almene synspunkter og alminnelige samfunnsmessige vurderinger samtidig som rådet kan ha en kontrollfunksjon. Et råd som foreslått bør etter utvalgets mening ikke ha noen avgjørelsesmyndighet, men skal holde seg underrettet om virksomheten og gi uttalelser om denne, i første rekke om de viktigste saker, f. eks. budsjettforslag, lovforslag, prinsipielle spørsmål om organisasjon, arbeidsordning og generelle instruksjer, visse ansettelsesspørsmål m. v. Utvalget har også anbefalt at rådets medlemmer bør velges av Stortinget innen dettes midte, for at man på den måte kan skape den nødvendige balanse mellom politiets virksomhet og de politiske hensyn.

Det er vel stort sett så at et rikspolitiråd ikke godt kan gis andre oppgaver enn de som utvalget har antydnet. Noen beslutende myndighet bør det nok ikke ha, spesielt gjelder det innen den operative sektor. Hvis så skulle være tilfelle, kunne man lett risikere å pulverisere rikspolitisjefens ansvar. Allikevel kan nok et råd som nevnt kunne få adskillig innflytelse, idet rikspolitisjefen må forutsees nødig å ville motsette seg rådets ønsker med hensyn til prinsipielle spørsmål. Hvis han skulle mene at det ville være galt å følge rådet, er bare to løsninger mulig: han kan velge å si opp sin stilling, eller han kan sette seg utover rådets anbefa-

linger med utsikt til å bli desavouert av departementet i tilfelle dette skulle finne at rådets anbefaling skal følges.

Forslaget om å la rådets medlemmer velges av og blant Stortingets medlemmer, synes å ha meget for seg, men det er vel tvilsomt om Stortinget vil føle seg særlig tiltrukket av dette. En avgjørende innvending mot forslaget vil det være at politidirektoratet vil måtte stå for regjeringens politikk på politivirkshetens område med det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar som måtte følge av dette forhold.

Ved spørsmålet om hvorledes representasjonen i rådet skal være, bør man ha for øye at rådet ikke skal være noe organ som skal regulere spesielle interessekonflikter eller ivareta partsinteresser, ei heller gi faglige råd. Politiet skal jo prinsipielt innen rammen av gitte lover og bestemmelser være uavhengig og ubundet i utøvelsen av sin virksomhet. De som skal oppnevnes bør derfor være såkalte uhildede personer som i særlig grad nyder respekt og tillit innen samfunnet.

Regionale ordninger.

Før jeg slutter av, bør jeg kanskje si noen ord om utvalgets forslag om etablering av en regionalordning innen politiet. Spørsmålet er ikke særlig inngående behandlet i innstillingen, men utvalget har pekt på at moderne politiarbeide setter store krav til et kostbart og omfattende teknisk utstyr. Det vil ikke være økonomisk mulig å forsyne samtlige enheter med slikt utstyr i en utstrekning som ønskelig. Ved å samle utstyr ved regional-kamre, vil man med de kommunikasjonsmidler som idag står til rådighet, i løpet av kort tid kunne bringe utstyret dit hvor det trenges. Utvalget har ment at organisatorisk sett bør det opprettes faste regionale instanser i et antall av 5 a 6 enheter for i første rekke å ta seg av koordineringsoppgavene. Spørsmålet om en regionalordning innen politiet kan kanskje sies å ha ligget noe på siden av utvalgets mandat, men utvalget mente at ved vurderingen av den sentrale ledelse, måtte man i noen grad ta i betraktning *hele* politiapparatet. Utvalget var selv klar over at spørsmålet om et regionalt apparat i tilfelle må utredes nærmere og har forutsatt at dette blir gjort. Utvalgets forslag tok i det hele sikte på å skape en ordning som kan bidra til at koordinasjonen av politiarbeidet og at bistandsvirkshetene de nåværende enheter imellem kan „gli“ lettere. Det skinner også igjennom utvalgets uttalelse at det her kan ha hatt et blikk til nødvendigheten av å myke opp den hittidige noe for sterke distriktssuverenitet, idet det har antydning at spørsmålet om en regionalordning har nær sammenheng med hvordan man i fremtiden vil ønske

å regulere politidistriktene. Hvis utviklingen skulle lede til større politidistrikter, vil regionalordningen kanskje kunne sløyfes.

Når det gjelder spørsmålet om en regionalordning, er nok meningene noe mere delte innen etaten enn hva som er tilfellet for direktoratsspørsmålets vedkommende. Noen politimestre har således gitt uttrykk for at en regionsjef vil bli et unødvendig medlem mellom politimester og direktorat. Utvalget har imidlertid selv presisert at det ikke er meningen å foreslå noen to-instans behandling av politisakene, men at den enkelte politimester skal kunne ekspedere sine saker direkte til direktoratet. I det reglementsutkast som utvalget har fremlagt, er det utformet en del regler som åpner adgang til en konsentrasjon og koordinerende ledelse av politistyrker, uten hensyn til distriktsgrenser som man idag er bundet av, ved løsning av politioppgaver som krever koordinering, f. eks. trafikkplanlegging, trafikk-kontroll, spesielle etterforskningsoppgaver, redningsaksjoner, store ettersøkninger osv. Det forhold at en regionsjef gis såkalt kommandomyndighet i forhold til regionens politimestre, vil ikke innebære at mestere skulle settes under noe alminnelig formynderskap. Utøvelse av regionsjefens myndighet vil bare bli aktuell når det er nødvendig, enten fordi det lokale politis arbeide går på skjeve, eller fordi enkeltoppgaver er så omfattende at de overstiger det lokale politis ressurser.

Ett er ihvertfall sikkert: regionalproblemer innen politiet påkaller den største oppmerksomhet. En riktig og hensiktsmessig løsning av disse problemer vil være en meget viktig oppgave for politiledelsen. Imidlertid er det ikke nødvendig å ta standpunkt til regionalspørsmålet i forbindelse med det foreliggende direktoratsspørsmål. Det bør også i tilfelle bli et politidirektorats oppgave å foreta en fullstendig utredning av de kompliserte problemer som man her står overfor.

Bjørn Olstad.