

## Politioppgaver og påtaleoppgaver — noen synspunkter på utviklingen innenfor norsk politi

Av førsteamanuensis RAGNAR HAUGE, Oslo

### 1. *Politi- og påtalemyndighet.*

De ansatte innenfor politiet i Norge er delt i to atskilte grupper — politiembetsmennene og polititjenestemennene.<sup>1)</sup> Det sentrale skille mellom disse to gruppene er at mens embetsmennene rekrutteres blant jurister, er det ikke noe tilsvarende krav til tjenestemennene. Riktignok heter det i politilovens § 3 at politimesteren skal ha juridisk embetseksamen, mens det for de øvrige embetsmenn bare er bestemt at de i alminnelighet bør ha slik eksamen. Men også for disse stillingene gjelder at mulighetene for å bli utnevnt i dem uten juridisk embetseksamen er nærmest utelukket. I 1973 var det således bare to av de 231 embetsstillinger innenfor politiet som var besatt av personer uten juridisk embetseksamen.

Kravet om at en politiembetsmann skal ha avlagt juridisk embetseksamen er delvis historisk begrunnet. Men det er også visse reelle begrunnelser for å opprettholde det. For det første skyldes det at politiembetsmennene ikke utelukkende er tillagt politioppgaver, men også fungerer som påtalemyndighet — og i denne egenskap kreves juridisk embetseksamen. Og for det annet en tro på at jurister i større grad enn andre yrkeskategorier vil påse at de grenser som er satt for politiets virksomhet ikke vil bli overskredet — eller med andre ord ut fra rettssikkerhetssynspunkter.

Denne dobbeltrollen — på den ene side politimann og på den annen side en del av påtalemyndigheten — innebærer at politiembetsmennene er konfrontert med to hovedtyper av oppgaver. På den ene side de ordensmessige oppgaver som er tillagt dem i egenskap av politimyndighet og på den annen de strafferettslige oppgaver de er tillagt som påtalemyndighet. I denne situasjonen vil de være stilt overfor et valg — et valg med hensyn til hvilke av de to typer av oppgaver de vil prioritere. Og av de faktorer som vil være avgjørende for hvilke saker de velger å prioritere vil antakelig tre forhold være av betydning — hvilke av de to typer av oppgaver kan overlates til tjenestemennene, hvilke som

<sup>1)</sup> Formellt er skillet mellom embetsmenn og tjenestemenn delvis opphevd, men vi følger her vanlig språkbruk.

har høyest prestisje og hvilke som er underlagt sterkest kontroll utenfra.

Når det gjelder hvilke oppgaver som kan overlates til polititjenestemennene er det innlysende at dette gjelder politioppgavene fremfor påtaleoppgavene. Når det gjelder påtaleoppgavene er nemlig embetsmennene de eneste som formelt har adgang til å utføre dem. Selv om en stor del av de praktiske oppgaver i forbindelse med etterforskningen overdras til tjenestemennene, er det i siste instans embetsmennene som må treffe avgjørelsen om det skal anvendes tvangsmidler overfor en siktet og om en sak skal henlegges eller ikke — og det er embetsmannen som må utferdige forelegg, ta ut en tiltalebeslutning eller foreta oversendelse til forhørsretten i forseelsessaker, gi innstilling til statsadvokaten i forbrytelsessaker og fungere som aktor i retten. For de ordensmessige oppgaver er det derimot ikke noen tilsvarende kompetanseregler — når det gjelder å patruljere distriktet, kontrollere trafikken, reagere på publikums henvendelse og å etterse at folk etterlever lover og bestemmelser er det ikke nødvendig at noen embetsmann tar del. Og det samme gjelder selve administrasjonen av disse oppgavene — det er ingenting i veien for å overlate det til tjenestemennene selv.

Når det gjelder spørsmålet om prestisje er det liten tvil om at de påtalemessige oppgaver rager over de ordensmessige. Det er ikke tvilsomt at både publikum og politiet selv definerer de strafferettslige oppgaver som det egentlige „politiarbeid“. En bekrefteelse på dette kan man finne i det faktum at svært mange politifolk ønsker å arbeide innenfor kriminalavdelingen — til tross for at dette i praksis innebærer en reduksjon i lønn på grunn av manglende muligheter for overtidsarbeid. For embetsmennene — i egenskap av jurister — kommer i tillegg at de påtalemessige oppgaver i langt høyere grad enn de ordensmessige gir anledning til å praktisere juridiske kunnskaper.

Hva endelig gjelder mulighetene for kontroll er det også store forskjeller mellom de to typer av oppgaver. For det første er politiets presentasjon utad i utpreget grad knyttet til de strafferettslige oppgaver. Den eneste utførlige statistikk over politiets aktivitet er kriminalstatistikken med detaljerte talloppgaver over antall etterforskede forbrytelser, oppklaringsfrekvens og avgjørelsesmåter. I tillegg — og enda viktigere — kommer at straffesakene og deres behandling er langt mer kontrollerbare enn de ordensmessige oppgaver. Arbeidet med straffesaker resulterer i dokumenter — om avhør, åstedsgranskninger, fengslingskjennelser etc. — og dokumentmassen gir mulighet for den overordnede påtalemyndighet og domstolene til å vurdere deres innsats. Hvordan de ordensmessige oppgaver løses er det derimot mindre muligheter for å bedømme — antall kjørte kilometer eller tids-

rommet fra man forlot stasjonen og til man vendte tilbake sier lite om patruljetjenestens kvalitet, og hva man gjør og hvordan man gjør det når man får henvendelser fra publikum er vanskelig å vurdere.

Det er derfor gode grunner til å tro at politiembetsmennene vil legge størst vekt på de påtalemessige oppgaver. Dette trenger selvfølgelig ikke å bety at de ordensmessige oppgaver skyves til side. Men ser man på den utvikling som har funnet sted innenfor politietaten er det mange forhold som synes å peke i retning av at det har skjedd en sterkere oppsplitting av de to typer av oppgaver — i den forstand at de politimeslige oppgaver i økende utstrekning er blitt polititjenestemennenes doméne, mens politiembetsmennene i stadig stigende grad har blitt rene representanter for påtalemyndigheten. Eller sagt på en annen måte — det er mye som tyder på at det over tid har skjedd en endring i kontrollen av politiet når det gjelder utførelsen av deres politimeslige oppgaver — både kontrollen utenfra og kontrollen fra de overordnede side. Og det er særlig fire forhold som det er grunn til å tro har vært ansvarlig for denne utviklingen — økt autonomi i politiet, økning i de påtalemessige oppgaver, endring i rekrutteringen av embetsmenn og endringer i status mellom tjenestemenn og embetsmenn. Og i det følgende skal vi søke å belyse disse forholdene nærmere.

## 2. *Fra kommunal kontroll til autonomi .*

Ved lov om politiet av 13 mars 1936 ble det besluttet å legge forvaltningen av politiet inn under staten fra 1. januar 1937. Men selv om overledelsen av politiet ble lagt inn under Justisdepartementet og utgiftene ble overtatt av staten, betød ikke loven noe avgjørende brudd med de tidligere forhold. For det første hadde departementet tidligere en viss instruksjonsmyndighet overfor politiet og utgiftene til politiet var også i stor grad blitt dekket over statsbudsjettet. Viktigere var det imidlertid at selv etter den nye lov var det politimesteren i vedkommende distrikt som var tillagt ansvaret for og myndigheten til å treffe beslutninger om hvordan tjenesten skulle utføres, og den ga bare i meget begrenset utstrekning adgang for de sentrale myndigheter til å benytte politiet til oppgaver utenfor distriktet. Selv om politiet i prinsippet ble omgjort til et rikspoliti lå likevel hovedansvaret på den enkelte politimester i distriktene. Det eneste unntak var at loven åpnet adgang til å opprette et utrykningspoliti direkte underlagt departementet med adgang til å operere uavhengig av distriktsgrenser, og med adgang til å benytte enkelte på forhånd utpekte tjenestemenn i distriktene i sitt arbeid. Statovertakelsen innebar riktignok en endring av distriktsgren-

ser. Mens politimannen tidligere var ansatt av den enkelte kommune og følgelig bare hadde tjenesteplikt innenfor kommunen, ble han nå knyttet til hele politidistriktet.

Statsovertakelsen førte heller ikke til noen utbygging av politietaten. Politilovkomiteen foreslo riktignok en økning på 9 politilembetsmenn og 74 polititjenestemenn — i det alt vesentlige som en følge av utbyggingen av utrykningspolitiet. I sin innstilling foreslo imidlertid justiskomiteen ingen økning i antallet embetsmenn, og skar ned økningen i antall tjenestemenn til 34.<sup>2)</sup>

Enda mer besjedent var resultatet av statsovertakelsen når det gjaldt sentraladministrasjonen. Før overtakelsen sorterte politisakene under to kontorer ved Justisdepartementet — politikontoret og kriminalkontoret. Politilovkomiteen var meget beskjedden i sine forslag — den foreslo opprettet et nytt kontor ledet av en politiinspektør bl. a. med oppgave å virke som rådgiver og inspektør overfor politikamrene når det gjaldt deres operative virksomhet. Justiskomiteen fant imidlertid at den eksisterende ordning var tilfredsstillende, og at det derfor ikke var behov for noen endring. Og de to kontorer fortsatte med den samme bemanning og det samme arbeidsområde som tidligere.

På mange måter kan man hevde at statsovertakelsens viktigste resultat ikke var noen utbygging, koordinering eller sentralisering av etaten — men en større autonomi for det lokale politi. Gjennom statsovertakelsen ble kommunenes innflytelse over politiet redusert. For det første ved at politiet ikke lenger var noe kommunalt anliggende som kommunen kunne øve bevilgningsmessig styring over, og for det andre ved at den enkelte politimanns virksomhetsområde ikke lenger var begrenset til en enkelt kommune, men ble utvidet til å omfatte hele politidistriktet.

Denne reduksjonen i kommunenes innflytelse hadde imidlertid ingen motsvarighet i noen økt innflytelse fra statens side. Det sentrale politi — utrykningspolitiet — fikk omtrent den samme styrke som det tidligere statspoliti, og de fikk ingen spesiell myndighet over det lokale politi. Og heller ikke innenfor sentraladministrasjonen skjedde det noen endringer — personalet og arbeidsområdet var det samme etter statsovertakelsen som tidligere.

Dette forholdet har ikke endret seg senere. For det første har den utbygging som har funnet sted innenfor politiet — og som vi skal komme tilbake til senere — så å si utelukkende skjedd på distriktsplanet. De daværende riksorganer innenfor politiet ved statsovertakelsen i 1937 — statspoliet og statens politiskole — besto av 6 embetsmenn, 77 tjenestemenn og 56 kontorfunksjonæ-

---

<sup>2)</sup> Innstilling fra justiskomiteen til lov om politiet. Ot. prp. nr. 72 for 1935.

rer, i alt 138 ansatte.<sup>3)</sup> I 1974 var tallet på ansatte i riksorganene politiskolen, kongefamiliens sikringsvakt, overvåkningsentralen, kriminalpolitisenralen, utrykningspolitiet og politiintendanturen — 9 embetsmenn, 83 tjenestemenn og 45 kontorfunksjonærer, altså temmelig nøyaktig det samme antall ansatte. Selv om sammenlikningen er litt haltende — både fordi en del av de statslønnede kontorfunksjonærer i 1935 tjenestegjorde i distriktene, og fordi utrykningspolitiet i tillegg til de fast ansatte har en reservestyrke av ansatte i distriktene som kan innbeordres, og dessuten disponerer over en del politiaspiranter — er tendensen i utviklingen likevel klar. Utbyggingen av politiet er først og fremst en utbygging som har skjedd på distriktsnivå — uten noen tilsvarende utbygging av riksorganene.

Heller ikke innenfor sentraladministrasjonen har det skjedd særlig store endringer. Til tross for at ledelsen av politiets riksorganer, som f. eks. utrykningspolitiet, er direkte underlagt Justisdepartementet, og til tross for at departementet har overledelsen av de 53 politidistrikter i landet, besto det samlede personale i departementet bare av 57 personer, hvorav 14 kontorfunksjonærer.

Dette innebærer at verken riksorganene eller sentraladministrasjonen har muligheter — og til dels heller ikke myndighet — til å påvirke politiarbeidet i distriktene. Politimestrene — og embetsmennene — er selv overlatt å definere de oppgaver de ønsker å prioritere. Og fordi påtaleoppgavene er de juridisk sett mest interessante og de mest belønnede, er mulighetene for å konsentrere seg om disse, dersom embetsmennene måtte ønske det, snarere økt enn minsket gjennom statsovertakelsen.

### 3. Økningen i påtaleoppgaver.

Selv om statsovertakelsen i 1937 ikke betød noen utbygging av politietaten, og selv om utbyggingstakten også senere har vært meget moderat, har det tross alt vært en viss økning i politistyrken. Ser vi bort fra de særegne forhold under okkupasjonen og sammenlikner forholdene ved statsovertakelsen med forholdene ti år senere, finner vi at de 125 embetsmenn i politiet i 1937 var økt til 169 i 1947, tallet på tjenestemenn var økt fra 1600 til 2057 og kontorpersonalet fra 160 til 368. Sett under ett var det med andre ord en økning i politistyrken på 38 % — eller sett i relasjon til folkemengden en økning fra 0.64 til 0.82 ansatte pr. 1000 innbyggere.

Denne økningen har fortsatt også senere, slik det fremgår av *tabell 1*. I 1974 var tallet på ansatte innenfor politiet — fra regnet

<sup>3)</sup> Tallene for ansatte i 1937 finnes i Innstilling fra politikomiteen, avgitt 9.—15. mars 1935.

Tabell 1. Antall ansatte innenfor politietaten 1947—1974.

	Distriktene			Sentralorganene <sup>1)</sup>			Aspiranter	Sum
	Embets- menn	Tjeneste- menn	Andre	Embets- menn	Tjeneste- menn	Andre		
1947	163	2 037	348	6	20	20	—	2 594
1948	198	2 310	403	6	20	20	—	2 954
1949	201	2 320	403	6	22	20	—	2 972
1950	194	2 341	406	6	22	20	—	2 985
1951	192	2 527	438	6	22	20	—	3 205
1952	193	2 655	457	6	39	20	—	3 370
1953	193	2 660	461	6	40	20	—	3 380
1954	193	2 681	473	6	40	20	—	3 413
1955	194	2 674	484	6	40	20	—	3 418
1956	196	2 706	504	6	40	20	50	3 522
1957	195	2 706	509	7	40	20	100	3 570
1958	195	2 713	524	7	40	20	100	3 599
1959	195	2 713	533	7	39	20	100	3 606
1960	196	2 712	533	10	38	20	100	3 606
1961	196	2 698	525	9	57	31	100	3 616
1962	195	2 694	493	9	58	31	100	3 580
1963	195	2 708	486	9	58	32	150	3 638
1964	197	2 706	481	9	58	32	150	3 633
1965	200	2 718	484	9	59	34	160	3 664
1966	203	2 729	499	9	60	34	300	3 834
1967	206	2 735	502	9	68	36	350	3 906
1968	208	2 832	507	9	69	37	300	3 962
1969	211	2 878	509	9	71	40	250	3 968
1970	214	2 924	526	9	73	41	285	4 072
1971	217	2 968	538	9	77	42	300	4 151
1972	220	3 024	547	9	80	44	458	4 382
1973	223	3 134	559	9	82	45	505	4 557
1974	226	3 194	579	9	83	45	505	4 641

1) Ikke medregnet pris- og rasjoneringspolitiet, kongens sikringsvakt, grensekontrollen i Finnmark og fremmedkontrollen.

Kilde: St. prp. nr. 1. Justis- og politidepartementet 1946-47 — 1973-74.

aspirantene — steget til 4136. Sett i relasjon til folketallet innebærer dette en økning fra de 0.82 pr. 1000 innbyggere i 1947 til 1.04 i 1974. Regner vi også med aspirantene var det 1.17 ansatte i politiet pr. 1000 innbyggere i 1974.<sup>4)</sup>

4) Dette tallet gir imidlertid ikke noe bilde av den totale politistyrke fordi lensmannsetaten ikke er medregnet. Inkluderer vi de 1435 ansatte i lensmannsetaten i 1974 blir det samlede antall ansatte innenfor politi- og lensmannstat 6 076 — eller 1.53 pr. 1000 innbyggere.

Denne økningen i politistyrken har imidlertid ikke holdt tritt med økningen i arbeidsoppgaver. Og dette gjelder ikke minst den type av arbeidsoppgaver som er embetsmennenes doméne — nemlig straffesakene — noe vi har forsøkt å belyse i *tabell 2*.

Som det fremgår av tabellen var det i 1947 5 515 straffbare (domfelte, botlagte og påtalefritatte) for forbrytelser i Norge. Frem til midten av 50-årene var det nærmest en nedgang i antallet straffbare, men så satte det inn en meget markert stigning.<sup>5)</sup>

Fra de 3 871 straffbare i 1954 steg tallet år for annet slik at det i 1971 — som er det siste år vi har statistiske oppgaver over — var oppe i over 10 000. Antallet straffelte (domfelte og botlagte) for forseelser viste en nærmest tilsvarende utvikling — en nedgang frem mot midten av 50-årene og så en økning. Fra de 44 932 straffelte i 1954 var tallet steget til 84 330 i 1971. Mens tallet på straffbare for forbrytelser var noe nær tredoblet i dette tidsrommet, var antallet straffelte for forseelser nær fordoblet.

Politiembetsmennene har imidlertid også ledelsen av etterforskningen av straffbare handlinger enten de nå fører til en reaksjon eller de blir henlagt. Og antallet etterforskede straffbare handlinger er langt større enn det antall som leder til reaksjoner. Når det gjelder antallet etterforskede forseelser finnes det ingen talloppgaver — og når det gjelder etterforskede forbrytelser har vi bare talloppgaver tilbake til 1957. Dette året ble det etterforsket 33 630 forbrytelser. Men år for annet har tallet steget, slik at det i 1972 var oppe i 79 910. Når det gjelder antallet etterforskede forbrytelser har med andre ord økningen vært enda større enn når det gjelder antallet straffbare.

Ser vi disse tallene i relasjon til antallet politiembetsmenn i de respektive år finner vi at det har skjedd en meget markert utvikling. Selv om antallet politiembetsmenn har økt, har økningen i den registrerte kriminalitet vært langt større — slik det fremgår av tabellen. Tar vi utgangspunkt i 1957, som er det første år vi har komplette talloppgaver, har antallet etterforskede forbrytelser — hvor etterforskningen ledes av en politiembetsmann og hvor han i visse tilfelle må treffe avgjørelse om og eventuelt møte i retten når det er tale om anvendelse av tvangsmidler — pr. politiembetsmann pr. år steget fra gjennomsnittlig 172 i 1957 til 363 i 1972. Antallet straffbare for forbrytelser — hvor politiembetsmannen gir innstilling om avgjørelsen overfor riks- eller

---

<sup>5)</sup> I tillegg til disse kommer riktignok de straffbare for pris- og rasjoneringsovertrедelser som i de første etterkrigsår utgjorde et meget stort antall. I 1947 var det således 9 242 straffbare for slike forbrytelser, mot 5 515 straffbare for forbrytelser mot straffeloven. Imidlertid avtok tallet raskt, slik at det i 1950 var nede i 2 307 og i 1954 i 378 — og det er senere falt så å si helt bort.

Tabell 2. Etterforskede forbrytelser, straffbare for forbrytelser og straffelte for forseelser i Norge 1947—72 i absolutte tall og pr. politiembetsmann i distriktene.

	Antall			Pr. politiembetsm. i distriktene		
	Straffbare for forbrytelser	Straffelte for forseelser	Etterforskede forbrytelser	Straffb. for forbrytelser	Straffelte for forseelser	Etterforsk. forbrytelser
1947	5 515	55 458	—	34	340	—
1948	4 850	52 240	—	24	264	—
1949	4 493	46 126	—	22	229	—
1950	4 156	41 909	—	21	216	—
1951	4 079	39 319	—	21	205	—
1952	4 128	40 736	—	21	211	—
1953	3 868	42 301	—	20	219	—
1954	3 871	44 932	—	20	233	—
1955	4 023	41 786	—	21	215	—
1956	4 552	43 538	—	23	222	—
1957	5 035	43 514	33 630	26	223	172
1958	5 338	47 086	36 570	27	241	188
1959	5 501	50 881	38 654	28	261	198
1960	5 708	52 586	38 700	29	268	197
1961	6 085	53 230	43 186	31	272	220
1962	6 426	58 427	42 990	33	300	220
1963	6 480	63 575	46 118	33	326	237
1964	7 267	58 509	47 169	37	297	239
1965	7 112	62 276	47 654	36	311	238
1966	7 739	66 206	48 630	38	326	240
1967	8 130	73 578	51 393	39	357	249
1968	8 434	72 685	51 830	41	349	249
1969	9 113	81 592	60 209	43	387	285
1970	9 347	80 705	65 080	44	377	304
1971	10 134	84 330	73 598	47	389	339
1972			79 910			363

Kilde: NOS Politistatistikk (Forbrytelser) og Reaksjonsstatistikk (Reaksjoner) 1947—1972.

statsadvokat og hvor han i regelen må fungere som aktor dersom saken blir brakt inn for retten — har steget fra 26 i 1957 til 47 i 1971 pr. politiembetsmann pr. år. Og endelig har antallet straffbare for forseelser — hvor politiembetsmannen treffer avgjørelse i saken og i en del tilfelle også fungerer som aktor dersom den bringes inn for retten — i samme tidsrom steget fra 223 til 389. I løpet av de femten år fra 1957 til 1972 har altså saksantallet når det gjelder etterforskede forbrytelser pr. politiembetsmann i



gjennomsnitt økt fra én sak annenhver dag til én sak pr. dag, antallet straffbare for forbrytelser fra én hver fjortende dag til én hver uke og antallet straffbare for forseelser fra fire til åtte pr. uke.

Det er innlysende at dette ikke har skjedd uten konsekvenser. Den meget sterke økningen i strafferettslige oppgaver — oppgaver som ifølge loven må ivaretas av politiembetsmennene i egenskap av representanter for påtalemyndigheten og som de derfor bare i begrenset utstrekning kan delegere til tjenestemennene — har måttet skje på bekostning av deltakelsen i andre oppgaver. Selv om politiembetsmennene måtte ønske det, er deres tid og mulighet til å konsentrere seg om andre oppgaver sterkt begrenset. Økningen i de strafferettslige oppgaver — uten noen tilsvarende økning i antallet embetsmenn — har ført til at politiembetsmennes rolle som påtalemyndighet har blitt mer og mer dominerende, og at ivaretagelsen av de politimessige oppgaver til gjengjeld har måttet skyves til siden. Men fordi også politiopp-gavene må ivaretas — og politiembetsmennene i mindre grad har anledning til å ivareta dem — innebærer utviklingen samtidig at tjenestemannsskiktets rolle når det gjelder å ivareta de ordensmessige oppgaver er blitt mer selvstendig.

#### 4. Rekrutteringen av politiembetsmenn.

Det er ikke bare når det gjelder arbeidsmengden at det har skjedd en meget vesentlig endring i politiembetsmenneses situasjon i løpet av de senere år. Det er grunn til å tro at de ikke bare har fått en mindre tid til å ta seg av politimessige oppgaver — men at dette arbeidet også er blitt mer fremmed for dem enn tidligere på grunn av endringer i rekrutteringsmåten.

Det eneste krav som stilles for å oppnå en embetsstilling innenfor politiet er at man har avlagt juridisk embetsseksamen. Noe krav om praksis stilles ikke. I prinsippet kan man derfor ansettes som politifullmektig direkte etter avlagt embetsseksamen. Men selv om man kan ansettes umiddelbart fra eksamen er selvfølgelig ikke dette ensbetydende med at det ikke i praksis stilles tilleggskrav. Dette vil imidlertid være avhengig av hvor stor søkningen er til embetsstillingene innenfor politiet. Når søkningen er stor vil det være mulig å stille krav utover juridisk embetsseksamen — når søkningen er liten er det ikke mulig å stille ytterligere krav.

I de første årene etter 1945 økte antallet uteksaminerte kandidater ved juridisk embetsseksamen meget sterkt, slik det fremgår av *tabell 3*.

I tiden rundt 1950 hadde man en betydelig overproduksjon, med den følge at det bød på store vanskeligheter for de uteksaminerte kandidater å få juridiske stillinger. Dette gjaldt også

Tabell 3. Antall uteksaminerte kandidater ved juridisk embetseksamen 1945—1973.

År	Ant.	År	Ant.	År	Ant.
1945	53	1955	148	1965	91
1946	169	1956	107	1966	116
1947	180	1957	107	1967	113
1948	264	1958	88	1968	127
1949	336	1959	87	1969	180
1950	334	1960	93	1970	233
1951	328	1961	92	1971	216
1952	234	1962	115	1972	198
1953	164	1963	90	1973	243
1954	144	1964	130		

Kilde: Norsk Rettstidende 1945—1973.

stillinger innenfor politiet. Og både som følge av at det ikke ble opprettet nye embetsstillinger i dette tidsrommet — slik det fremgår av tabell 1 — og fordi en stor del av de tidligere opprettede stillinger var blitt besatt av forholdsvis unge søkere ved den utskiftning som fant sted etter frigjøringen, var det en meget liten avgang fra disse stillingene. Det store antall uteksaminerte kandidater koplet sammen med det meget beskjedne antall ledige stillinger gjorde at ansettelseskravene ble relativt strenge.

Dette hadde som resultat at veien til en stilling som polititjenestemann i mange tilfelle gikk gjennom tjenestegjøring som polititjenestemann. Og det å ta stilling som tjenestemann selv om man hadde avlagt juridisk embetseksamen var også nokså nærliggende, fordi overproduksjonen gjorde det meget vanskelig å få andre juridiske stillinger. Samtidig var studietiden forholdsvis kort — med et gjennomsnitt på 4 år i 1950. Dette gjorde det også mulig for polititjenestemenn å ta juridisk embetseksamen ved siden av arbeidet — noe som også skjedde i en god del tilfeller.

Gradvis endret imidlertid situasjonen seg. Fra begynnelsen av 1950-årene sank antallet uteksaminerte juridiske kandidater meget sterkt til det nådde et lavmål i 1959. I stedet for overskudd ble det nå mangel på jurister. Innenfor politiet ga dette seg imidlertid ikke særlig utslag til å begynne med. Noen økning i antallet embetsstillinger fant ikke sted, avgangen var fremdeles meget liten og de få stillinger som ble ledige kunne uten vanskelighet besettes med godt kvalifiserte søkere, hvorav ikke så få etter avlagt embetseksamen i overproduksjonsårene hadde gått inn i politiet som tjenestemenn eller hadde tatt embetseksamen mens de var ansatt i politiet.

Først fra slutten av 60-årene endret dette seg. For det første økte antallet nyopprettede embetsstillinger innen politiet — selv om økningen ikke var særlig drastisk. Og for det annet ble det en unormalt stor avgang ved at de embetsmenn som var blitt ansatt umiddelbart etter frigjøringen nådde pensjonsalderen. Denne økningen i stillingsantallet gjorde at tjenestemann med juridisk embetseksamen fra overskuddsårene over et forholdsvis kort tidsrom ble absorbert i embetsstillinger. Og noen nyrekruttering til tjenestemannsstillinger av personer med avlagt embetseksamen hadde ikke funnet sted i de mellomliggende år, fordi tallet på uteksaminerte kandidater hadde holdt seg på et meget lavt nivå og det derfor ikke hadde bydd på vanskeligheter å få andre stillinger. Økningen i studietiden for juridisk embetseksamen — som i siste halvdel av 60-årene var kommet opp i noe nær 6 år — gjorde samtidig at det ble mer og mer et særstykke at tjenestemann kunne ta slik utdannelse ved siden av arbeidet.

Dermed måtte rekrutteringen til politifullmektigstillingene bli en annen. De ble ikke lenger rekruttert blant de noe eldre kandidater, hvorav en del kom fra tjenestemennenes rekke — men i stedet tatt blant de som etterhvert ble uteksaminert. Fra at mange hadde hatt praktisk erfaring som politifolk ble embetsmennene noviser i politiarbeid.

En klar bekreftelse på denne utviklingen gir *tabell 4* som viser tidsavstanden mellom avlagt juridisk embetseksamen og utnevning for de som var ansatt som politifullmektiger i henholdsvis 1952, 1962 og 1972. Av de 122 politifullmektiger som var ansatt pr. 1. 1. 1952 var det 16 % som var ansatt eller konstituert som politifullmektig i løpet av en 4-års periode etter avlagt embetseksamen. Pr. 1. 1. 1962 var tallet sunket til 4 % — til tross for at tallet på uteksaminerte kandidater var sunket sterkt i den forløpne tiårsperiode, og det var blitt oppmagasinert et juristunderskudd i samfunnet som helhet. Men fordi embetsmennene ble rekruttert blant de noe eldre kandidater ga ikke dette seg noe utslag innenfor politiet. I 1972 var imidlertid bildet totalt endret. Av de 84 politifullmektiger som var ansatt pr. 1. 1. 1972 var over halvparten blitt ansatt i løpet av en 4-års periode etter avlagt embetseksamen — og over en tredjedel i en to-års periode. Av nyutnevnelser skjedde en meget stor del direkte fra eksamensbordet.

Det er innlysende at denne endringen i rekruttering ikke kan ha unngått å sette spor. Mens mange av politifullmektigene tidligere hadde kjennskap til politiarbeidet gjennom arbeidet som tjenestemann, kommer de nå inn utelukkende med en teoretisk-juridisk bakgrunn. Og mulighetene for senere å få kjennskap til andre aspekter av virksomheten enn de påtalemessige oppgaver er forholdsvis små på grunn av den store økning i disse opp-

Tabell 4. Tidsavstand mellom avlagt juridisk embetseksamen og ansettelse (konstitusjon) for politifullmektiger i årene 1952, 1962 og 1972.

	1952		1962		1972	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
— 2 år	6	4.9	1	1.2	29	34.5
3— 4 år	13	10.7	2	2.4	14	16.7
5— 6 år	20	16.4	6	7.1	7	8.3
7— 8 år	32	26.2	7	8.2	5	6.0
9—10 år	21	17.2	21	24.6	6	7.1
11—15 år	21	17.2	26	30.5	12	14.3
16—20 år	8	6.6	19	22.4	8	9.5
21—25 år	1	0.8	1	1.2	2	2.4
26—30 år	—	—	2	2.4	1	1.2
	122	100.0	85	100.0	84	100.0
Median	8 år		11 år		4 år	
Gj.snitt	9 år		12 år		7 år	

Kilde: Norges Statskalender 1952, 1962 og 1972.

gavene i løpet av de senere år. På grunn av arbeidsmengden, men også på grunn av manglende kunnskap til de andre aspekter av politiarbeidet, vil derfor disse oppgavene ligge utenfor embetsmennesenes erfaringsområde.<sup>6)</sup>

##### 5. Endringer i status.

Den endring i rekruttering til politifullmektigstillinger som har funnet sted i de senere år — og som har ført til at de i stor utstrekning har blitt begynnerstillinger for jurister — har ikke hatt noen motsvarighet på tjenestemannsplanet.

Veien oppover i stillingshierarkiet for tjenestemennene — fra politiaspirant til overbetjent — er meget lang. Etter å ha avtjent aspiranttiden på to år blir man ansatt som politikonstabel — og rykker automatisk opp til politioverkonstabel og politioverkonstabel I på basis av ansiennitet. Deretter kan man avansere til politibetjent, dernest til politibetjent I og videre til politibetjent i særklasse. Det videre avansement går gjennom stillingen som politiførstebetjent til politiavdelingssjef eller politistasjonssjef og endelig til politioverbetjent.

Men veien er ikke bare lang — den er også trang. Mens antallet stillinger nederst er relativt stort — er det få stillinger på top-

<sup>6)</sup> En annen sak er at det nå på ny er tegn til endringer ved den økte tilstrømning til det juridiske studium.

pen. Mens det f. eks. i 1974 var i alt 3 194 tjenestemenn ansatt i distriktene, var det bare 57 overbetjentstillinger i hele landet.

Dette gjør at de tjenestemenn som kommer opp i de overordnede tjenestemannsstillinger vil ha en lang tjenestetid bak seg, og de vil være høyt kvalifiserte. De vil følgelig både være eldre og langt mer erfarne enn sine kolleger i politifullmektigstillingene.

I tillegg kommer at selv om embetsmennene formelt er overordnet tjenestemennene — vil de lønsmessig kunne ligge på samme nivå. Mens f. eks. politifullmektigene våren 1974 ble avlønnet i lønnsklasse 19 og politiadjutantene i 21, lå politiavdelingssjefene i lønnsklasse 17—19 og overbetjentene i 17—21. Og de lavest lønnede politiinspektører lå i lønnsklasse 22 — altså bare ett trinn høyere enn de høyest lønnede overbetjenter.

I denne situasjonen — hvor de overordnede polititjenestemenn er eldre, mer erfarne og lønnsmessig med omtrent den samme status som politiembetsmennene — er det naturlig at ihvertfall de lavere politiembetsmenn ikke vil bli opplevd som og heller ikke vil oppleve seg selv som om de står i noe overordningsforhold til tjenestemennene. Når det gjelder politiarbeidet vil forholdet snarere være det motsatte — at det er de overordnede tjenestemenn som på basis av alder og erfaring er eksperter på dette området.

Dette vil i sin tur føre til en enda sterkere atskillelse i kompetanse når det gjelder påtaleoppgaver og politioppgaver. Politioppgavene vil bli en oppgave som tjenestemennene er spesialister på — og forsøk fra embetsmennes side på å innvirke på disse vil bli opplevd som utidig innblanding.

## 6. Avslutning.

I det foregående har vi søkt å peke på noen utviklingstendenser innenfor norsk politi. Vår påstand — som vi har søkt å underbygge med tilgjengelig tallmateriale og som vi også synes å ha fått bekreftet igjennom observasjoner — er at det eksisterer et forholdsvis skarpt skille mellom påtaleoppgaver og politioppgaver. Det er oppstått en situasjon hvor ivaretakelsen av politioppgavene av mange grunner er delegert til tjenestemennene og hvor embetsmennes innflytelse er minimal, mens embetsmennene på sin side i utpreget grad er gått over til å bli rendyrkede representanter for påtalemyndigheten. Samtidig er den ytre kontroll av politiet i realiteten nedbygget gjennom statsovertakelsen ved at kommunenes innflytelse er redusert.

Hvorvidt denne utviklingen er heldig eller ikke er det vanskelig å bedømme. Men den reiser visse spørsmål om det hensiktsmessige i den nåværende politiorganisasjon.

En av grunnene til å kreve at jurister skal inneha de ledende

stillinger innenfor politiet er — ved siden av at de skal ivareta påtaleoppgavene — troen på at jurister i større grad enn andre vil påse at den enkeltes borgerlige rettigheter ikke vil bli krenket. Eller sagt på en annen måte — de vil prioritere rettsikkerhetsgarantier fremfor effektivitet. Men i og med at politioppgavene er tatt ut av embetsmennesenes interesseområde er det ikke lenger tale om noen kontroll av virksomheten fra embetsmennesenes side. Og dermed reiser spørsmålet seg om behovet for egentlige politi-embetsmenn i tillegg til den nåværende kombinasjon av politi- og påtalemyndighet — embetsmenn som utelukkende har som oppgave å ta seg av de politimessige oppgaver.

Man kan også reise spørsmål om ikke påtaleoppgavene i større utstrekning bør legges utenfor politiet. Påtalemyndighetens viktigste oppgave er som en nøytral instans å vurdere hvorvidt det skal fremmes rettsforfølgelse mot en mistenkt. Men nøytralitet er ofte vanskelig å kombinere med kollegialitet med den ene part. Og i særdeleshet når embetsmennesenes funksjon nesten utelukkende er å utføre påtaleoppgaver kan man reise spørsmål om hva man vil tape og hva man vil vinne med en splittelse.

*Ragnar Hauge*