



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 7

(1999-2000)

Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 15. oktober
1999, godkjent i statsråd samme dag.*

1 Om proposisjonen

1.1 Proposisjonens innhold

I proposisjonen foreslås endringer i den sentrale politiledelsen. Med endringer menes opprettelsen av et politidirektorat og delegasjon av oppgaver og funksjoner fra Justisdepartementets Politiavdeling til direktoratet. I dag utgjør Justisdepartementets Politiavdeling politiets sentrale ledelse. I forslaget defineres den fremtidige sentrale politiledelse som Politiavdelingen og det nye Politidirektoratet.

I odelstingsproposisjonen presenteres premissene for endringene i den sentrale politiledelsen og for de organisatoriske og rettslige forhold som følger av disse.

Det foreslås endringer i politiloven §§ 15, 19, 20 og 21. I tillegg foreslås innført en ny § 24a.

Sentrale elementer i proposisjonen:

- Den nye sentrale ledelsen for politiet, som i dag utøves av Justisdepartementets Politiavdeling under justisministerens konstitusjonelle ansvar, vil etter reformen også bestå av Politidirektoratet.
- Politidirektoratet blir et eget forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet.
- Lovforslaget legger det rettslige grunnlag for Politidirektoratets myndighetsutøvelse. Politidirektoratet blir en integrert del av sentralforvaltningens styringsapparat.
- Den politiske og demokratiske kontrollen med den sentrale politiledelsen vil som i dag, sikres gjennom tradisjonelle forvaltningsprinsipper, styrings- og kontrollfunksjoner.
- Direktoratet vil ikke bli tillagt påtalemyndighet.
- Politidirektoratet skal ledes av en direktør som beskikkes på åremål for 6 år, med mulighet for forlengelse i ytterligere en periode på 3 år.
- Direktøren gis politimyndighet. Departementet bestemmer hvilke andre ledere og tilsatte i Politidirektoratet som skal ha politimyndighet.
- Politidirektoratet vil bli etablert i Oslo med en bemanning på ca. 100-120 personer. Direktoratet planlegges å være i drift fra og med 1. januar 2001.
- Justisdepartementets Politiavdeling vil bli omorganisert og nedbemannet fra ca. 100 til 30-35 personer.
- Politidirektoratets hovedoppgaver vil være etatsledelse, tilsynsfunksjoner, internasjonalt politisamarbeid, strategisk- og operativ planlegging og koordinering, beredskap, lov- og forskriftsarbeid og behandling av klagesaker fra politidistriktene og særorganene.
- Politidistriktene skal i politifaglige og administrative spørsmål rapportere til Politidirektoratet.
- Politiets særorganer, med unntak for Politiets overvåkingstjeneste, skal i politifaglige og administrative spørsmål rapportere til Politidirektoratet. Politiets overvåkingstjeneste skal i politifaglige og administrative spørsmål fortsatt rapportere til Justisdepartementet.
- Utrykningspolitiets organisasjon beholdes i hovedsak som i dag. En sam-

lokalisering av den sentrale UP-ledelse med Politidirektoratet vil bli vurdert. Det legges også opp til et samarbeid om en del administrative fellesfunksjoner.

- Grensekommisssæren legges administrativt under Politidirektoratet.
- En ny § 24a i politiloven gjør politilovens bestemmelser om statsborgerskap, vandel, bierverv og taushetsplikt gjeldende også for alle tilsatte i Politidirektoratet.

Det legges til grunn at Politidirektoratet blir Justisdepartementets strategiske og utøvende organ når det gjelder politimessig planlegging, iverksetting og koordinering av sentrale kriminalpolitiske tiltak. Det vil også omfatte tiltak knyttet til hele straffesakskjeden (politi-domstoler-kriminalomsorg).

Justisdepartementet ser det som viktig å få til en omorganisering av politi- og lensmannsetatens sentrale ledelse i tråd med reformforslagene. Reformen vil skape grunnlag for en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det vil skje gjennom en rasjonell og målrettet drift av etaten og en forbedret styringsdialog mellom politidistriktene, særorganene og den sentrale politiledelsen.

1.2 Bakgrunnen for proposisjonen

Proposisjonen er et ledd i den pågående forbedringsprosessen i politi- og lensmannsetaten. Den er dessuten en oppfølging av forslagene i NOU 1999: 10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat» (Politidistriksutvalget), avgitt til Justisdepartementet 4. mars 1999. Politidistriksutvalgets forslag omfattet både endringer i politidistriktenes organisering og endringer i den sentrale politiledelse, herunder forslaget om opprettelse av et politidirektorat. Denne proposisjonen behandler kun forslagene om endringer i den sentrale politiledelsen.

Politidistriksutvalgets forslag om bedre organisasjonsformer sentralt og lokalt, vil bli fulgt opp overfor Stortinget i to faser. Den første fasen innbefatter herværende Ot.prp. som inneholder forslag til nødvendige lovendringer og prinsipper for politiets sentrale ledelse. I den andre fasen vil Justisdepartementet fremme en melding for Stortinget, høsten år 2000. Meldingen vil invitere til en bred politisk debatt om politiets oppgaver, ressurser og om den regionale og distriktvis organisering av etaten.

Dersom Stortinget slutter seg til lovforslaget i odelstingsproposisjonen, vil det være lagt et godt grunnlag for forbedringer i ansvarsforholdene og styringssystemene mellom politiets sentrale ledelse og etaten for øvrig. Vurderingene av politidistriktenes oppgaver, antall og størrelse vil deretter kunne skje, blant annet gjennom Justisdepartementets meldingsarbeid, og i lys av de konklusjonene som Stortinget trekker etter behandling av stortingsmeldingen.

Med den sentrale politiledelsen på plass, settes departementet bedre i stand til å håndtere den prosessen som skal føre fram til en reduksjon i kontrollspennet, fra sentralt til lokalt nivå i etaten. Med kontrollspenn menes i denne sammenheng hvor mange enheter (politidistrikter og særorganer) som rapporterer til den sentrale politiledelsen.

Hvis dagens ordning, med styring av politi- og lensmannsetaten direkte fra Justisdepartementet skal opprettholdes, vil det bli nødvendig å redusere kon-

trollspennet (antall politidistrikter) betydelig. Dagens Politiavdeling har verken den riktige oppgave- eller organisasjonsstruktur som kan sikre en rasjonell styring av en etat med tilnærmet det antall enheter som kontrollspennet i dag utgjør. Det nevnes at Politidistriktutvalget foreslo å redusere antall politidistrikter med 17 eller 18. Dersom herværende lovforslag ikke vedtas, vil det være nødvendig med en umiddelbar revurdering av Justisdepartementets Politiavdeling, dens funksjoner, dimensjonering og styringsevne.

Justisdepartementet ønsker å oppfylle den politiske målsetting det synes å være bred enighet om, å bevare et rimelig antall politidistrikter, og samtidig sikre en forsvarlig politisk og faglig styring av etaten. Da må den sentrale politiledelsen omorganiseres. Den beste prosess oppnås ved først å omorganisere den sentrale politiledelsen, og deretter ta fatt på den videre organisering av politi- og lensmannsetaten.

1.3 Utgangspunktet for reformen

Et demokratisk og desentralt styrt politi

Forslaget til ny sentral organisering av politi- og lensmannsetaten bygger på prinsippet om at norsk politi skal være en desentralisert etat, under betryggende folkevalgt styring og kontroll. Reformforslaget innebærer at statsråden beholder det fulle konstitusjonelle og politiske ansvar slik som i dag. Statsråden vil fortsatt ha instruksjonsmyndighet og adgang til omgjøring av vedtak fattet av Politidirektoratet. De rettslige rammebetingelsene i forslaget vil sikre ønsket politisk styring og kontroll med etaten. Politidirektoratets virksomhet og statsrådets adgang til å gripe inn i direktoratets avgjørelser, skal etter vanlige konstitusjonelle og forvaltningsmessige prinsipper kunne kontrolleres av Stortinget.

Reformen vil innebære at Justisdepartementets Politiavdeling fremstår klarere som faglig sekretariat for den politiske ledelsen og dermed som et politisk styringsorgan. Departementet vil dessuten bli kontrollmyndighet for Politidirektoratets myndighetsutøvelse.

Delingen av arbeidsoppgavene mellom Justisdepartementets Politiavdeling, det nye Politidirektoratet, politidistriktene og særorganene skal gjennomføres slik at den desentrale politi- og lensmannsetat beholdes. Justisdepartementet vil overføre funksjoner og saker til Politidirektoratet. Det vil også bli vurdert å delegerer funksjoner videre til politidistriktene og særorganene.

Reformen vil innebære en klarere ansvarsdeling i politiets sentrale ledelse. Større klarhet vil ytterligere styrke grunnlaget for demokratisk kontroll av politi- og lensmannsetaten. I tillegg vil reformen sikre en mer helhetlig prioritering av ressurser og bedre styringssystemene mellom organisasjonsnivåene.

Et hensiktsmessig ledelses- og organisasjonsapparat

Politidirektoratet skal organiseres etter moderne ledelses- og organisasjonsprinsipper, som sikrer rasjonelle samarbeidsmønstre og beslutningsstrukturer.

En aktiv og målrettet kriminalitetsbekjempelse krever et mer effektivt ledelsesapparat i politiet. Det stilles stadig nye krav om bedre koordinert plan-

legging og om å iverksette nødvendige nasjonale tiltak som forutsetter et tett samarbeid mellom politidistriktene, særorganene og andre aktører i straffesakskjeden.

Politidirektoratet forutsettes å delta aktivt i etatens organisasjonsutviklingsarbeid. Det gjelder utviklingen av nye arbeidsformer, arbeidsprosesser, kompetanseplanlegging og andre viktige personalpolitiske tiltak.

Justisdepartementet ønsker å utrede betingelsene og mulighetene for en samordnet innsats mot organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Departementet har derfor oppnevnt en prosjektgruppe med representanter fra Justisdepartementet, ØKOKRIM, Kriminalpolitisen og Oslo politidistrikt som alle har landsdekkende funksjoner. En representant for et annet politidistrikt deltar også. Prosjektgruppen skal vurdere en bedre felles ressursutnyttelse, hvilke sakskompleks som det kan være aktuelt å samarbeide om og hvilke enheter som bør delta. Prosjektet skal også vurdere informasjons- og beslutningsprosesser som kan forhindre dobbeltbehandling når det gjelder datainnsamling, kriminaletterretning og etterforskning. Arbeidet ledes av ØKOKRIM.

Prosjektgruppens arbeid og erfaringer vil allerede tidlig neste år bli vurdert av departementet etter behandling i Det sentrale koordineringsorgan (SKO) som er det sentrale etterretningsråd for kriminalitetsbekjempelsen. Prosjektet vil i realiteten framstå som et konkret forsøk på et mer formalisert samarbeid enn i dag, der man tilstreber økt effektivitet og bedre koordinering mellom politienheter som står sentralt i bekjempelsen av organisert og grenseoverskridende kriminalitet.

Et organisatorisk virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen

Kriminaliteten, både den tradisjonelle, og i økende grad den organiserte, er i ferd med å bli en alvorlig trussel mot vår velferd og mot grunnleggende samfunnsverdier som trygghet og rettssikkerhet. Organisert kriminalitet opererer ikke bare innenfor landegrensene. En vesentlig del av den organiserte kriminaliteten har internasjonale forgreininger som igjen skaper store problemer for etterforskningen. Disse begrensninger blir utnyttet av de kriminelle miljøene for å unngå straffeforfølgning. Det kriminalpolitiske og politifaglige arbeidet, både på sentralt og lokalt nivå ute i politidistriktene, må derfor styrkes og virkemiddelbruken løpende revurderes.

For å kunne møte kriminalitetstrusselen på nasjonalt og internasjonalt plan, er det nødvendig med et utvidet samarbeid, både over politidistriktsgrensene og over landegrensene. Spesielt viktig er det at politiets samarbeid med andre kontrollmyndigheter utvikles og styrkes.

Bekjempelse av organisert kriminalitet, både på internasjonalt og nasjonalt plan, krever ulike sett av virkemidler. Organisasjonsendringer, kompetansetiltak, lovendringer, bruk av informasjonsteknologien og nye etterforskningsmetoder kan nevnes.

Reformen legger opp til et nært samarbeid mellom Politidirektoratet, politidistriktene, særorganene og andre samarbeidspartnere slik at etatens ressurser kan utnyttes enda bedre enn i dag.

Kriminalitetsbekjempelsen må foregå på flere plan. Både gjennom lokal etterretning, kartlegging og analyser som kan skaffe oversikt over kriminali-

tetsbildet. Dessuten må opplysningene koordineres og sammenstilles på nasjonalt plan for bedre å kunne synliggjøre hva slags kriminalitet man står overfor, hvem som begår kriminaliteten, hvor denne blir begått og til hvilke tider.

En samordnet og god kriminaletterretning, tilrettelagt gjennom en omorganisert sentral politiledelse, og gjennom et forsterket samarbeid med påtalemyndigheten og andre aktører, vil være en nødvendig forutsetning for mer effektivt å kunne bekjempe den organiserte kriminaliteten.

Regjeringens kriminalpolitikk følger to samvirkende strategier. Den ene omfatter tradisjonelt forebyggende arbeid og den andre straffeforfølgning. En slik to-sidig strategi ligger til grunn for reformarbeidet i politiet. Strategien vil også være et viktig utgangspunktet for de prinsipper som den nye sentrale politiledelsen vil bli styrt etter. Reformen vil med andre ord legge til rette for koordinerte forebyggende og straffeforfølgende tiltak, med hele straffesakskjeden (politi-domstoler og kriminalomsorg) som nedslagsfelt. Politiets organisering og etatens evne til å samarbeide med andre myndighetsorganer vil være avgjørende i en slik strategisk nytenkning.

Kriminalitetsbildet, nasjonalt og internasjonalt, viser med stor tydelighet behov for fleksibilitet i virkemiddelbruken fra politiets side. Økte ressurser er et viktig virkemiddel, men ikke det eneste. Det må stadig stimuleres til nytenkning gjennom å revurdere virkemiddelbruken, samarbeidsrelasjoner, arbeidsmetoder og organisasjonsform.

Politiet, samfunn og publikum

Politiets store samfunnsmessige betydning gjenspeiles blant annet i allmennhetens interesse for etatens virksomhet, for politiets arbeidsmetoder og evne til å oppnå resultater. Allmennhetens interesse dreier seg om enkeltsaker, f.eks. knyttet til borgernes rettssikkerhet og beskyttelsesbehov, og om den kriminalpolitiske utvikling mer generelt, om politiets virksomhet, etatens samfunnsoppgaver og arbeidsmetoder.

Opinionen krever handlekraft i og av den sentrale politiledelsen. Kravene har etter hvert fått et slikt omfang, og er ofte av slik politifaglig og detaljert karakter, at oppfølgingen av dem båndlegger departementsressurser som burde vært anvendt på annet, mer langsiktig og høyt prioritert kriminalpolitisk arbeid. En sentral del av reformarbeidet vil derfor være å avlaste Justisdepartementets Politiavdeling, slik at den får bedre arbeidsbetingelser i forhold til sine primæroppgaver som faglig sekretariat for den politiske ledelsen. Justisdepartementets Politiavdeling har ikke i dag den funksjonelle og organisatoriske form som gjør den egnet til å håndtere alle de komplekse og detaljerte krav som blir stilt og bør stilles i opinionen om politiets virksomhet. Disse problemene vises også i økende grad gjennom de vanskelighetene departementet har når det gjelder å ivareta sitt etatslederansvar overfor politidistriktene og særorganene på den beste måte.

Justisdepartementet er av den oppfatning at å fortsette som nå snarere vil svekke enn styrke den ønskede politiske styring og kontroll av etaten.

1.4 Sammendrag

Kapittel 1: Om proposisjonen

Kapittelet redegjør for proposisjonens hovedinnhold, bakgrunnen for proposisjonen og utgangspunktet for omorganiseringen av den sentrale politiledelse.

Kapittel 2: Norsk politi- og lensmannsetat

Kapittelet beskriver politiets organisasjon, etatens rettslige og politiske rammebetingelser og de viktigste forvaltningsenheter og institusjoner som politi- og lensmannsetaten samarbeider med. Hensikten er å få et godt vurderingsgrunnlag for det reformforslaget som presenteres i senere kapitler.

Kapittelet beskriver også hovedtrekkene i organiseringen av den sentrale politiledelsen i Sverige, Danmark og Finland. Denne beskrivelsen er tatt med for å belyse styringsformene og strukturen mellom nivåene i sammenlignbare politiorganisasjoner. Blant annet gis en kort beskrivelse for hvordan politienheter, tilsvarende de norske særorganene, er plassert i forhold til den sentrale politiledelsen.

Kapittel 3: Tidligere behandling av politiets sentrale ledelse

Kapittelet gir et historisk tilbakeblikk på behandlingen av spørsmålet om organisasjonsendringer i den sentral ledelsen for politiet. Organiseringen av politiets sentrale ledelse har vært utredet en rekke ganger siden mellomkrigsårene. Utredningene har lagt vekt på spørsmål om utskillelse av faglige oppgaver og administrativ hensiktsmessighet.

Under den politiske behandlingen av forslagene har spørsmålet om den demokratiske kontroll med politiet vært viktig. Som det vil fremgå av beskrivelsen i kapittelet, har forslagene om et politidirektorat ikke tidligere oppnådd tilstrekkelig politisk tilslutning.

Hensikten med kapittelet er å gjennomgå noen historiske hovedtrekk og belyse de avveininger og konklusjoner som har vært foretatt under den tidligere behandling, både i utredninger og i den politiske prosessen.

Kapittel 4: En ny sentral politiledelse: Vurderinger

Kapittelet behandler først forholdet mellom departementer og direktorater ut fra en rettslig synsvinkel. Dette er viktig for bedre å kunne forstå de formelle styrings- og kontrollmuligheter som ligger i dagens politiske styringssystem og som reformforslaget bygger på.

Dernest, under 4.3: «Behovet for organisatoriske endringer» behandles to viktige utviklingstrekk av betydning for reformforslaget. Disse er:

- a) Kriminalitetsutviklingen, herunder behovet for internasjonalt politisamarbeid, og
- b) Endrede samarbeidsrelasjoner mellom den sentrale politiledelsen, særorganene og politidistriktene.

I 4.4 presenteres hovedkonklusjonene når det gjelder en ny sentral politiledelse.

I 4.5 behandles høringsuttalelsene til Politidistriksutvalget i detalj. Uttalelsene er relatert til hovedtemaer i punktene 4.5 til 4.9. Punktene avsluttes med departementets konklusjoner.

Hensikten med kapittelet er å gi det best mulige politiske og faglige utgangspunkt for de organisasjonsforslag som utgjør reformen, og som omtales nærmere i kapitlene 5 og 6.

Kapittel 5:

Kapittelet vurderer Politiavdelingens oppgaver i lys av de endrede rolle- og ansvarsforhold som en omorganisert sentral politiledelse vil medføre. Det nevnes i den sammenheng at Justisdepartementet for tiden gjennomgår en større omstillingsprosess som innbefatter planer om sammenslåing av avdelinger og overføring av oppgaver og saker til ytre forvaltningsledd og andre departementer. Politiavdelingens fremtidige oppgavestruktur vil også berøres av denne omstillingsprosessen. Hensikten med kapittelet er å angi retning for det videre organisasjonsarbeidet i Justisdepartementet.

Kapittel 6

Kapittelet behandler oppgavene, de organisatoriske hovedtrekkene og ledelses- og styringsformene i Politidirektoratet. Hensikten med kapittelet er å orientere om de organisasjonsprinsipper som det er viktig å få på plass, før etableringsfasen.

Kapittel 7

Kapittelet behandler de lovendringer som er nødvendige i forbindelse med etableringen av Politidirektoratet. Lovendringene gjelder §§ 15 (Politiets sentrale ledelse), 19 (Tilsetting), 20 (Tildeling av politimyndighet og legitimasjon) og 21 (Tjenesteområde for politiets personale). Videre er det nødvendig å innføre en ny paragraf § 24a som regulerer hvilke av politilovens bestemmelser som også skal gjelde for alle Politidirektoratets tilsatte.

Kapittel 8

Kapittelet gir en redegjørelse for forslaget administrativt og økonomiske konsekvenser. Det gjelder kostnader knyttet til etableringen og driften, spørsmålene om Politidirektoratets lokalisering og om de tilsattes stilling og medvirkning under omstillingsprosessen.

2 Norsk politi- og lensmannsetat

2.1 Kapittelets innhold

Kapittelet beskriver politiets organisasjon, etatens rettslige og politiske rammebetingelser og de viktigste forvaltningsenheter og institusjoner som politi- og lensmannsetaten samarbeider med. Hensikten er å få et godt vurderingsgrunnlag for det reformforslaget som presenteres i senere kapitler.

Kapittelet beskriver også hovedtrekkene i organiseringen av den sentrale politiledelsen i Sverige, Danmark og Finland. Denne beskrivelsen er tatt med for å belyse styringsformene og strukturen mellom nivåene i sammenlignbare politiorganisasjoner. Blant annet gis en kort beskrivelse hvordan politienheter, tilsvarende de norske særorganene, er plassert i forhold til den sentrale politiledelse.

2.2 Politiets rolle i samfunnet

Politiet er samfunnets sivile maktapparat. Politiet har rett og plikt til å anvende nødvendig fysisk makt i fredstid i samfunnet. Etaten disponerer i tillegg betydelige ressurser som samlet gjør politi- og lensmannsetaten til en betydelig maktfaktor. Det er derfor viktig at politi- og lensmannsetaten og den sentrale ledelsen, settes i stand til å fungere slik at den oppfyller de demokratiske og politiske krav som må settes til polititjenesten.

Den spesielle «makt»stilling som politiet har i norsk forvaltning stiller strenge krav til konstitusjonell og parlamentarisk styring og kontroll med virksomheten. I reformforslaget vektlegges derfor disse hensyn sterkt. Reformforslaget er i sin helhet tuftet på sentrale og overordnede prinsipper i norsk forvaltningstradisjon. Det gjelder blant annet rettssikkerhet og likebehandling, politisk styring og kontroll og effektiv ressursbruk. En vil dessuten understreke at omorganiseringen av den sentrale politiledelsen skal sikre politiets sivile preg og nærhet til befolkningen.

Politiet avspeiler rettsstatens idealer. I det ligger at politiets myndighetsutøvelse må skje på en måte som ivaretar den enkelte borgers rettssikkerhet. Det betyr at politiets myndighetsutøvelse må ha den nødvendige hjemmelsmessige forankring og dermed skje innenfor de rammer lovgivningen forutsetter. Myndighetsutøvelsen må også sikre likebehandling og gi vern om grunnleggende verdier som liv, helse og eiendom.

Norsk politi har lange tradisjoner for å være undergitt demokratisk kontroll. Justisministeren er politiets øverste leder, og har både konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for politiets virksomhet. I reformforslaget ligger en klar forutsetning om at den sentrale politiledelsen vil bli organisert slik at den effektivt kan styres og kontrolleres innenfor de rammer som trekkes opp av politiske myndigheter.

Andre grunnprinsipper for norsk politi er dets sivile preg og nærheten til befolkningen. I dette ligger at politiet må oppleves som integrert i lokalsam-

funnet, og at politiets oppgaver ikke ensidig skal fremstå som å slå ned på begåtte lovbrudd, men også skal være å forebygge lovbrudd. Politiet er tillagt sentrale oppgaver i forhold til publikums sikkerhet og forventes dessuten å ivareta hjelpe- og servicefunksjoner, og forvaltningsoppgaver i lokalsamfunnet. Disse desentrale og publikumsrettede hensyn er sentrale premisser i reformforslaget.

Politiet disponerer betydelige ressurser. En effektiv kriminalitetsbekjempelse forutsetter at de tilgjengelige ressurser prioriteres og disponeres på en hensiktsmessig måte. Det meste av ressursdisponeringen skjer i dag i politidistriktene. Dette lokale fordelingsprinsippet legges også til grunn i reformforslaget. Det er imidlertid viktig at den nye sentrale politiledelsen kan fungere som et sentralt støtte- og prioriteringsorgan under planleggingen og iverksettelsen av nasjonale, kriminalitetsbekjempende tiltak.

2.2.1 Politiets oppgaver og plikter

Det er et grunnprinsipp i vår konstitusjon at det offentlige må ha hjemmel for å kunne utøve myndighet over borgerne. Politiets materielle kompetanse er ved politiloven av 4. august 1995 nr. 53, lovfestet. Rammene for politiets virksomhet er formalisert og samlet ved politiloven. Politiet hadde samme myndighet og kompetanse før 1995, men fullmaktene var dels spredd i forskjellige lover og dels basert på sedvanerett.

Hovedmålene for politiets virksomhet er angitt i politiloven § 1, annet ledd, jf. politiinstruksen §2-1, tredje ledd: «Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig». I henhold til politiloven § 2 skal politiet:

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige trygghet i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfelle og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov, eller som følger av sedvane

Disse oppgaver gjenspeiles i stor grad også i regjeringens hovedinnsatsområder for justissektoren som innebærer å redusere kriminaliteten, trygge borgernes rettssikkerhet, verne om liv, helse og eiendom og sikre en demokratisk samfunnsorden.

For et helhetlig bilde av de rettslige rammene for politiets virksomhet må følgelig også vises til straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 og påtalein-

struksen fastsatt ved kgl.res. av 28. juni 1985 nr. 1679, samt Riksadvokatens rundskriv.

Politiet har også oppgaver som forvaltningsorgan og er da underlagt de samme forvaltningsrettslige regler som den øvrige offentlige forvaltning. Sentrale sider ved politiets virksomhet eller tjenesteutøvelse reguleres også ved bestemmelser i annen lovgivning; straffeloven, tjenestemannsloven, arbeidsmiljøloven mv. Politiet er pålagt oppgaver og ansvar i mer enn 100 ulike lover.

2.2.2 Hovedprinsippene for organiseringen av politiet

Politiet er samfunnets sivile maktapparat, og i politiloven kapittel III er det nedfelt de formelle bestemmelsene om organiseringen av norsk politi:

§ 15 (Politiets sentrale ledelse)

§ 16 (Distriktsinndeling mv.)

§ 17 (Polititjenesten i lensmannsdistriktene)

Ut over dette er det gitt bestemmelser i straffeprosessloven, politiinstruksen, påtaleinstruksen, kongelige resolusjoner og rundskriv og instruks fra Justisdepartementet.

Politiet i Norge er et rikspoliti som ledes av Justisdepartementet. Justisministeren har både det politiske og det overordnede faglige, operative og administrative ansvar for politiet. Mye av den operative utøvelsen tilligger de enkelte politidistrikt.

I påtalemessig saker er politiet underlagt riksadvokaten og statsadvokatene. Departementet har det administrative ansvar for riksadvokaten og statsadvokatene. I påtalemessige saker er riksadvokaten direkte underlagt Kongen i statsråd.

Justisdepartementets Politiavdeling

Reformforslaget vil innebære endringer i Politiavdelingens oppgaver og ansvar. Her gis det kun en faktabeskrivelse av den nåværende Politiavdeling som i dag utgjør den sentrale politiledelsen. I kapittel 5, «Politiavdelingen i Justisdepartementet» gis en nærmere vurdering av hva reformforslaget vil innebære for Politiavdelingens fremtidige virksomhet.

Justisdepartementet er i medhold av politiloven § 15 norsk politiets sentrale ledelse og er etter andre bestemmelser i loven tillagt kompetanse i en del nærmere angitte spørsmål for å kunne utøve denne ledelsesfunksjonen.

Justisdepartementets Politiavdeling utøver i dag overordnet politiledelse. Stortinget, Regjeringen, Justisdepartementet og riksadvokaten fastsetter de overordnede mål og ressursrammene for politi- og lensmannsetaten. Departementet har ansvar for å følge opp de politiske vedtak og trekke opp hovedlinjene for politi- og lensmannsetatens virksomhet ved direktiver og instruks, samt kontrollere og instruere under gjennomføringen. Heri ligger departementets oppgaver som faglig sekretariat for den politiske ledelsen, etatslederansvaret, samt å være sentralt forvaltningsorgan for forvaltningsrettslige lover.

De nevnte oppgavene utføres i dag av Politiavdelingen. Avdelingen er organisert i fire seksjoner: Etatsstyring-, Personal- og organisasjons-, Økonomi- og Juridisk seksjon. I tillegg til seksjonene er det opprettet et sekretariat

under ekspedisjonssjefen, som har ansvar for internasjonale saker i avdelingen. Politiavdelingen har 82,5 faste årsverk, samt 15-20 innbeordrede medarbeidere fra ytre etat og engasjementer.

Det faglige ansvar for en del av de oppgaver som utføres av politi- og lensmannsetaten, er tillagt andre avdelinger i Justisdepartementet. Utlendingsavdelingen, som ble etablert i 1988, har fått ansvaret for saker som vedrører utlendingslovgivningen, og med virkning fra 1. januar 1996 ble ansvaret for siviltjenesteadministrasjonen, samordningsansvaret for redningstjenesten og for saker vedrørende lotterilovgivning overført fra Politiavdelingen til henholdsvis Rednings- og beredskapsavdelingen og Sivilavdelingen.

KRÅD (Det kriminalitetsforebyggende råd) er et av regjeringens rådgivende organ for kriminalitetsforebygging. Det har faglig sett en selvstendig stilling, men er administrativt knyttet til Justisdepartementets Plan- og administrasjonsavdeling. Politiavdelingen har en representant i rådet.

Politidistriktene

Landet er inndelt i 54 politidistrikter, 337 lensmannsdistrikter og 69 politistasjoner. Politidistriktene som ledes av en politimester, er igjen inndelt i funksjonelle og geografiske enheter. Politistasjonene og lensmannskontorene utgjør de geografiske enhetene. Justisdepartementet har styringsrett i alle spørsmål med unntak av etterforskning hvor riksadvokaten har det faglige ansvaret. Både Justisdepartementet og riksadvokaten kan innenfor sine respektive fagområder bestemme hva som skal være politidistriktenes hovedprioriteringer. Dette skjer blant annet gjennom det årlige tildelingsbrevet som utarbeides gjennom et samarbeid mellom departementet og riksadvokaten.

Særorganene

I direkte organisatorisk linje under Justisdepartementet er det opprettet sentrale særorganer for bestemte politigjøremål. Det gjelder Kriminalpolitisen, ØKOKRIM, Politiets overvåkingstjeneste, Utrykningspolitiet, Politiets materielltjeneste, Politiets datatjeneste, Politihøgskolen og Statens innkrevningssentral.

Særorganene er både administrativt og faglig underlagt Justisdepartementet. Hovedmålsettingen med særorganene er å besørge spesialtjenester og opprettholde bistandsressurser med landsdekkende kapasitet. De forvalter spisskompetanse og benyttes i saker hvor de lokale politidistrikt ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å håndtere oppgaven. To av særorganene; Politiets overvåkingstjeneste og ØKOKRIM har påtalekompetanse. Politiets overvåkingstjeneste er i så henseende underlagt statsadvokatene og ØKOKRIM er underlagt Riksadvokaten.

Landsdelsordningen

1986 ble det opprettet en landsdelsordning for politiet. Landet ble delt i fem landsdeler; Østlandet, Agder/Rogaland, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Hovedformålet med opprettelsen av landsdelsordningen var å styrke politiet regionalt med sikte på koordinering og samordning av ressursene i landsdelene.

Politidistrikt med landsdekkende funksjoner

Oslo politidistrikt har landsdekkende bistandsansvar innenfor terrorberedskap og narkotikaetterforskning. Dette ansvar henger i dag sammen med at politidistriktet er landets største og har bygget opp spesiell kompetanse innenfor disse fagområder.

2.2.3 Ressursutvikling og utviklingstiltak i politi- og lensmannsetaten (1990-1999)

Ved utgangen av 1989 var det 7724 årsverk i politi- og lensmannsetaten og ved utgangen av 1999 vil tallet være 10 696. Dette er en økning på 38 %. I løpet av denne 10-årsperioden har det blitt opprettet 2971 nye faste stillinger i politi- og lensmannsetaten, fordelt med 207 juriststillinger, 1903 stillinger for politiutdannet personell, 692 kontor-/saksbehandlerstillinger og 169 stillinger av annen kategori.

For 1999 er det bevilget ca. 5,3 milliarder kroner til drift og investeringer for politi- og lensmannsetaten. I 1988 var bevilgningen på 3,3 milliarder kroner, omregnet til 1998-kroner. Dette innebærer en økning på ca. 60 % i perioden.

For Justisdepartementet utgjorde politi- og lensmannsetatens investeringsbudsjett i 1988 52% av departementets totale budsjett mens det i 1998 representerte 54%.

Av viktige organisasjonsutviklingstiltak i politi- og lensmannsetaten nevnes:

- 1990 - 1991: Sommeren 1990 ble det oppnevnt et utvalg som skulle se på muligheten for å effektivisere polititjenesten. Lensmannsutvalget leverte sin innstilling 27. juni 1991: NOU 1991:29 «Lensmannsetatens oppgaver og organisering». Utvalget foreslo en enhetlig styring av politi- og lensmannsetaten, og viste samtidig til at etaten hadde betydelige effektiviseringspotensialer.
- 1991: Våren 1991 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe/styringsgruppe - Embetsmannsutvalget - som fikk i oppgave å vurdere politiets sentrale ledelse. Gruppen leverte sin innstilling i desember 1991, hvor de anbefalte en omorganiserte politiets sentrale ledelse. Denne ble ikke realitetsbehandlet.
- 1992 - 1993: Ved årsskiftet 1992/93 ble det etablert en prosjektgruppe som skulle følge opp Lensmannsutvalgets forslag, om å overføre det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmann til politimester: Veierødutvalget. Prosjektgruppen fikk samtidig i oppgave å utarbeide utkast til modell for hvordan lensmannskontorene organisatorisk skulle knyttes opp mot politikamrene. Prosjektgruppen leverte sin innstilling i mars 1993. Veierødutvalgets innstilling var grunnlaget for den omorganiseringen som startet i politi- og lensmannsetaten i 1994. Første fase av dette arbeidet dreide seg om organisering av det enkelte politidistrikt. Dette arbeidet må i all hovedsak vurderes som ferdig.
- 1993 - 1996: I denne perioden ble etatsstyringsmodellen utprøvd gjennom flere pilotprosjekter i 1994, og gjennomført i alle politidistriktene i 1996. I Etatsstyringsprosjektet tok en sikte på å utvikle en ny modell for styring i og av politi- og lensmannsetaten. Modellen vektlegger mål- og resultatstyring, og hovedhensikten er å redusere detaljstyringen av ytre etat gjen-

- nom økt delegering av oppgaver og fullmakter.
- 1993: Dette året startet departementet arbeidet med å utvikle en strategisk plan for anvendelse av IT i politi- og lensmannsetaten. Dette er et fortsatt pågående prosjekt.
 - 1994 : Innføring av personalpolitisk handlingsplan for politi- og lensmannsetaten ble gjennomført. Det ble foretatt en betydelig satsing på personalplanlegging og personalpolitiske tiltak i ytre etat. På bakgrunn av personalpolitisk plan ble det utarbeidet retningslinjer og iverksatt tiltak.
 - 1994: Et omorganiseringsprosjekt som gjaldt Politiavdelingen ble gjennomført. Det ble lagt vekt på å få en organisering som sikret en helhetlig styring av politi- og lensmannsetaten.
 - 1996 : Dette året begynte arbeidet med å vurdere sammenslåinger og reguleringer av grenser mellom driftsenheter (politistasjoner/lensmannsdistrikter) i politi- og lensmannsetaten. Departementet vil foreta en kritisk vurdering av distriktsinndelingen på driftsenhetsnivå, med sikte på å effektivisere den administrative strukturen og frigjøre ressurser til operativt politiarbeid. Grunnlaget for dette arbeidet var lagt i NOU 1991:29 «Lensmannsetatens oppgaver og organisering».
 - 1998: Tidlig dette året ble et utvalg oppnevnt som skulle fremme forslag om endringer i distriktsinndelingen i politi- og lensmannsetaten, landsdelsordningen, de sentrale særorganer og politiets sentrale, faglige ledelse i Justisdepartementet: Politidistriktsutvalget. Utvalget leverte sin innstilling våren 1999 (NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat»).

2.3 Politiet, andre forvaltningsorgan og institusjoner

2.3.1 Sysselmannen

Ved Svalbardloven av 17 juli 1925 nr. 11 ble ordningen med sysselmann etablert. I lovens § 5 annet ledd er det bestemt at sysselmannen har myndighet som en fylkesmann og i tillegg er politimester, notarius publicus og hjelpe-dommer for underretten. Sysselmannens nærmere ansvarsområde og oppgaver er beskrevet i instruks gitt ved kgl. res. 20. april 1979.

Politoloven § 28 gir politiloven anvendelse på Svalbard.

Sysselmannsbestillingen er inndelt i 3 avdelinger (politi, miljøvern og administrasjon) og en stabsenhet. Sysselmannen er administrativt underlagt Justisdepartementet, men mottar faglige direktiv også fra andre fagdepartementer.

På samme måte som politiet på fastlandet er sysselmannen undergitt riksadvokatens overordnede ledelse for såvidt angår etterforskning og behandling av straffesaker, men Justisdepartementets ledelse og kontroll i funksjonen som lokal politimyndighet.

Sysselmannen og Politidirektoratet

Etableringen av Politidirektoratet innebærer ingen endringer utover at Politidirektoratet vil være faglig overordnet for såvidt angår sysselmannens politimessige gjøremål.

2.3.2 Grensekommisæren

Grensekommisæren er, som leder av Grensekommisariatet, direkte underlagt Justisdepartementet. Grensekommisariatets organisasjon og oppgaver reguleres av lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen av 14. juli 1950 nr. 2 med tilhørende forskrifter/instrukser, grenseavtalen mellom Norge og Sovjetunionen av 29. desember 1949 samt andre avtaler og protokoller mellom de to land. Mulighetene for å krysse landegrensen mellom Norge og Russland er regulert i grenseavtalen, og ikke i utlendingslovgivningen.

Grensekommisæren er ansvarlig for adgangen til å krysse den norsk-russiske grense, mens politiet og tollvesenet utfører fremmed- og tollkontrollen.

Grensekommisærene er bindeledd mellom landenes øvrige myndigheter for såvidt angår forholdene langs grensen. Dette gjelder også i forhold der politiet er involvert slik som ved grensekrenkelses og andre straffbare handlinger langs grenselinjen, samt ved overlevering av utviste personer.

Grensekommisæren og Politidirektoratet

Etableringen av Politidirektoratet vil ikke medføre endringer for Grensekommisærens samarbeid med politiet som sådan. Det vises imidlertid til 4.10 hvor det foreslås at Grensekommisærens administrative tilknytning flyttes fra Justisdepartementet til Politidirektoratet.

2.3.3 Generaladvokaten

Generaladvokatens og krigsadvokatenes oppgaver er blant annet å bistå militære sjefer i kontroll med disiplinærutøvelsen, avgi uttalelser i klagesaker og visse andre disiplinærsaker og i saker hvor det er spørsmål om anmeldelse. Krigsadvokatene møter dessuten som aktor i militære straffesaker. I tillegg til de faste oppgaver har Generaladvokaten ansvaret for å forberede rettergang i krigstid. Embetet har også oppgaver av folkerettslig art innenfor sitt fagområde.

Generaladvokaten har tilknytning til såvel Justisdepartementet som Forsvarsdepartementet og riksadvokaten.

Generaladvokaten og krigsadvokatene er administrativt underlagt Justisdepartementet. Dette innebærer blant annet at departementet bestemmer antallet faste og mobiliseringspliktige krigsadvokater, samt deres plassering både i fred og under krig. Generaladvokaten er også Justisdepartementets rådgiver i militærjuridiske spørsmål.

Generaladvokaten er i egenskap av leder av den militære påtalemyndighet underlagt riksadvokaten.

Når Generaladvokaten bistår militære sjefer i kontroll med disiplinærutøvelsen, avgir uttalelser i klagesaker og visse andre disiplinærsaker og i saker hvor det er spørsmål om anmeldelse er han underlagt Forsvarsdepartementets lovgivning. Generaladvokaten er også Forsvarsdepartementets rådgiver i militærjuridiske spørsmål.

Generaladvokaten og Politidirektoratet

Etableringen av Politidirektoratet innebærer ingen endringer av Generaladvokatens tilknytning til Justisdepartementet.

2.3.4 Kystvakten

I henhold til lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten § 17 første ledd skal Kystvakten yte bistand til politiet, herunder i forbindelse med forebyggelse og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger. Etter samme lov er Kystvakten dessuten tillagt oppsynsoppgaver, slik som fiskeri- og fangstoppsyn, ressurs-, toll- og miljøoppsyn.

Kystvakten og Politidirektoratet

Kystvaktens bistand til politiet vil primært ligge innenfor operative oppgaver som primært skal utøves under ledelse av det enkelte politidistrikt. I spørsmål av mer generell art vil imidlertid Politidirektoratet være en naturlig samarbeids- og diskusjonspartner.

2.3.5 Politiet, departementer og direktorater

Politiet og spesiallovgivningen

Politiet er etter spesiallovgivningen tillagt kontrollfunksjoner og vedtaksmyndighet på en rekke områder, f.eks. i førerkortsaker. I disse tilfellene sorterer politiet faglig under vedkommende departement som er fagansvarlig for lovgivningen. Prioriteringen av politiets innsats fastsettes da gjennom et løpende samarbeid mellom Justisdepartementet og vedkommende fagdepartement.

Politiet og Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet har hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen av landets innvandringspolitikk og skal samordne gjennomføringen av utlendingskontrollen, forestå mottak av asylsøkere og overføringsflyktninger, og dessuten initiere bosetting i kommunene. Utlendingsdirektoratet skal treffe vedtak i saker om arbeidstillatelser, bosettingstillatelser, oppholdstillatelser, statsborgersaker og visumsaker. Direktoratet skal videre treffe førsteinstansvedtak i asylsaker og er klageinstans når vedtak er fattet av politiet. Utlendingsdirektoratet er økonomisk og administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, mens Justisdepartementet ved Utlendingsavdelingen er faglig overordnet i saker som gjelder utlendingslovgivningen. Utlendingsdirektoratet har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor politiet i de fleste deler av utlendingsforvaltningen.

Justisdepartementet etablerte i 1988 en særordning i og med at det overordnede administrative ansvar for politiet ble værende igjen i Politiavdelingen, mens fagansvaret for utlendingsaker ble overført Utlendingsavdelingen. Utlendingsavdelingen og Utlendingsdirektoratet kan styre det faglige arbeidet som politiet utfører på utlendingsfeltet, men uten å ha hånd om politiets økonomiske og personellmessige ressurser. Det er imidlertid utviklet samarbeidsrutiner mellom Politiavdelingen og Utlendingsavdelingen slik at Utlendingsavdelingen trekkes med under utarbeidelsen av det årlige tildelingsbrevet til politiet.

Politiet forestår den praktiske håndhevelsen av utlendingskontrollen, herunder gjennomfører saksforberedelse for Utlendingsdirektoratet.

Fra 1. juli 2000 overføres ansvaret for avhør av asylsøkere fra politiet til Utlendingsdirektoratet. Det første politidistrikt en utlending oppsøker og ber om asyl skal i hovedsak utføre de samme oppgaver som i dag.

Utlendingsforvaltningen og Politidirektoratet

At Utlendingsdirektoratet overtar ansvaret for asylintervjuene vil i utgangspunktet ikke få betydning for politiets etterforskning av kriminelle utlendinger. Retningslinjene for hvilke etterforskningsskritt politiet kan velge vil følge av straffeprosessloven.

I høringsrunden etter en rapport fra Statskonsult av 16. juni 1998 om overføringen av asylintervjuene fra politiet til Utlendingsdirektoratet, pekte imidlertid flere politidistrikter på at deres mulighet til å få informasjon allerede under asylavhøret ville bli svekket. I regi av Utlendingsdirektoratet, og med deltakelse fra politiet er det derfor satt i gang et arbeid for å se på informasjonsutveksling mellom etatene, blant annet for legge forholdene til rette for at både politiet og Utlendingsdirektoratet skal kunne få nødvendig informasjon til å kunne utføre sine respektive oppgaver på best mulig måte. Det nye Politidirektoratet vil, etter etablering, delta i dette samordningsarbeidet.

Politidirektoratet og kontrollmyndighetene

Politiet har gjennom sitt arbeid et godt samarbeid med kontrollmyndigheter, blant annet med Kredittilsynet, skatte- og avgiftsmyndighetene, Statens forureningsstilsyn og Arbeidstilsynet. Samarbeidet er viktig i forbindelse med politiets innsats for å avdekke og rettsforfølge straffbare handlinger. Det er således undergitt riksadvokatens overordnede ledelse.

Samarbeidet må også ses i lys av politiets generelle kriminalitetsforebyggende virksomhet. Kriminalitetsforebyggende virksomhet av denne type initieres i dag gjennom samarbeid mellom den sentrale politiledelse (Justisdepartementet) og andre berørte fagmyndigheter. Politidirektoratet vil innta en sentral plass i dette samarbeidet

2.3.6 Politiets rolle innenfor beredskap og redning

Politiberedskap

Politiet skal foruten å være forberedt på å kunne dekke de ordinære politiopp-gaver, også ha beredskap for å møte oppgaver under kriser, sabotasje- og terroraksjoner og krig, i redningstjeneste eller under andre ekstraordinære situasjoner.

Politiberedskap omfattes både av generell og spesiell politiberedskap. Med generell politiberedskap menes den døgntkontinuerlige polititjeneste som er etablert for å dekke de ordinære politiopp-gaver. Med spesiell politiberedskap menes den beredskap som er eller blir etablert for å møte spesielle oppgaver under terror- og sabotasjeaksjoner, krig, redningstjeneste eller andre ekstraordinære situasjoner.

Av ca. 10 000 tilsatte i politiet utfører ca. 4000 polititjenestemenn og -kvinner døgntilgjengelig ordenstjeneste. Disse gjennomfører årlig 40 timers etterutdanning i våpentrening, godkjenningsskyting og politioperative disipliner. Politiet innehar også spesialkompetanse innen forhandlingsteknikk, livvaktstjeneste og eksplosiv-, søke- og etterforskningstjeneste.

I alt 34 politidistrikter har utrykningsenheter (UEH). Bemanningmessig utgjør disse totalt 725 polititjenestemenn og kvinner. Disse har ytterligere kompetanse og utstyr for å beherske oppgaver innenfor spesiell politiberedskap. Utrykningsenhetene har også regional funksjon ved at det på anmodning fra landsdelspolitimester ytes bistand til annet politidistrikt.

I beredskapssammenheng har Oslo politidistrikt et landsdekkende bistandsansvar ved at Beredskapstroppen på landsbasis er politiets spesielle innsatsavdeling ved gissel- og terroraksjoner og andre alvorlige og kompliserte politioppdrag. Det vises for øvrig til punkt 4.7.9.

Redningstjenesten

Den offentlige redningstjenesten er organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Tjenesten er integrert, dvs. at den omfatter alle typer redningsaksjoner (sjø-, land og flyredning), og alle offentlige etater med ressurser egnet for redningsformål plikter å delta i redningstjenesten. Justisdepartementet, ved Rednings- og beredskapsavdelingen har det administrative samordningsansvaret for redningstjenesten, herunder administrasjon av hovedredningssentralene.

Politiets oppgave ved landredning er å lede redningsaksjoner. De viktigste ressurser i disse redningsoperasjoner er brannvesen, helsevesen, frivillige hjelpeorganisasjoner, Sivilforsvaret og militært personell.

Den sivile beredskapssektoren

Det enkelte departement er ansvarlig for å kartlegge risiko, utarbeide planer og iverksette tiltak innenfor egen sektor.

Justisdepartementet er tillagt samordningsansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser innenfor den sivile beredskap. Begrunnelsen for å legge samordningsansvaret til Justisdepartementet var tidligere erfaringer med manglende samordning og uklar ansvars plassering. Justisdepartementets samordningsansvar endrer ikke fagdepartementenes beslutningsmyndighet og fagstatsrådenes konstitusjonelle ansvar. Justisdepartementets ansvar er å påse at de løsninger som velges i sum fremstår som helhetlige.

Direktoratet for sivilt beredskap leder Sivilforsvaret og samordner og fører tilsyn med beredskapsplanlegging, for å bedre evnen til å forebygge og håndtere kriser. Fylkesmennene har tilsvarende oppgaver på regionalt nivå gjennom sine beredskapsavdelinger. Faglig sorterer fylkesmennene på beredskapsområdet under Justisdepartementet og Direktoratet for sivilt beredskap. Den lokale sivilforsvarsorganisasjonen sorterer under fylkesmennene, og er inndelt i kretser som hver ledes av en politimester.

Politiets oppgaver og ansvar i beredskapsarbeidet

Politiets rolle i beredskapsarbeid følger blant annet av politiloven § 27 tredje ledd som i ulykkes- og katastrofesituasjoner pålegger politiet å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret er overtatt av annen myndighet skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen. Oppgavene kan deles inn slik:

A. Politireserven

Politiet har ansvaret ved ulykker der liv og helse er i fare. Under mobilisering og krig har politiets medvirkning sentral betydning for at tiltak ved andre ledd i totalforsvaret skal få full effekt. Politiet kan styrke sin kapasitet ved å trekke inn mannskaper fra politireserven for å søke å begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Politireserven vil også inngå under situasjoner med militær beredskap og mobilisering.

B. Politiet og forsvaret

Ved kgl. res. av 13. februar 1998 ble det fastsatt instruks for forsvarets bistand til politiet i fred. Når det er forenlig med primæroppgavene, skal forsvaret gi bistand til politiet i situasjoner hvor politiets egne ressurser ikke strekker til. Den politimester som mottar bistand fra forsvaret har den overordnede ledelse av operasjonen. Aktuelle situasjoner hvor det kan være aktuelt med bistand fra forsvarets side, vil f.eks. være i forbindelse med naturkatastrofer, fjerning av eksplosiver eller ved nærliggende fare for anslag av omfattende skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.

C. Samordning på regionalt nivå under kriser i fred; politiets rolle

Under omfattende krisesituasjoner i fred vil en rekke statlige etater på regionalt nivå og kommuner bli involvert i krisehåndteringen. For å få best mulig effekt ut av tiltakene som iverksettes for å berge materielle verdier og redusere skadeomfanget, vil det ofte være nødvendig å samordne innsatsen. Politimesteren har det akutte beredskapsansvaret og det operative ansvaret for samordning i en krise- og katastrofesituasjon inntil fylkesmannen treffer beslutning om å overta ansvaret (Kgl. res av 12. desember 1997 om regionalt samordningsansvar ved katastrofer i fred).

D. Politiet og sivilforsvaret

Sivilforsvaret er i likhet med politiet en operativ ressurs i den sivile beredskap. Sivilforsvaret er en landsdekkende organisasjon som kan mobilisere i alt ca. 50 000 personer og ledes fra Direktoratet for sivil beredskap. 17 000 opplæres og øves i fredstid. Av de 17 000 er ca. 2500 organisert i såkalte fredsinnsettingsgrupper. Gruppene finnes over hele landet og er opplært og øvet i sanitets-, brann-, rednings-, og sambandstjeneste.

Sivilforsvaret er inndelt i 40 kretser som ledes av politimestere. Politimesteren, i egenskap av kretssjef er underlagt Direktoratet for sivil beredskap. Politimesterens rolle som kretssjef er knyttet til den overordnede ledelse av planlegging og gjennomføring av sivilforsvarstiltak i kretsen. Kretssjefens nærmeste foresatte er fylkesmannen, som har det overordnede ansvaret for

Sivilforsvaret i fylket. Kretssjefen rapporterer til fylkesmannen i samsvar med gitte direktiver. Kretssjefens rolle er for øvrig regulert i Justisdepartementets instruks av 30. desember 1995.

Politi/lensmann, brannsjef og kommunelege kan rekvirere gruppene direkte ved ulykker og katastrofer. Sivilforsvaret er med andre ord ikke kun en ressurs for politiet, men for alle nødetatene.

E. Politiet ved mobilisering og krig

I en mobiliserings- og krigssituasjon endres politiets oppgaver i prinsippet ikke. Under mobilisering er det en viktig politioppgave å støtte denne ved å opprettholde ro og orden og unngå sabotasje. Samarbeidet mellom politiet og totalforsvaret for øvrig er under disse forhold organisert regionalt gjennom ordningen med landsdelsberedskapspolitimester.

Den nye sentrale politiledelsen, Politidirektoratet, beredskap og redning

Den beskrevne beredskaps- og redningsorganisasjonen vil i utgangspunktet ikke endres gjennom reformen. Men i sammenheng med den omorganiseringsprosessen som pågår i Justisdepartementet for øvrig, av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Justisdepartementets avdelinger og etater, vil fremtidige ansvars- og myndighetsforhold også for beredskaps- og redningsarbeid være til vurdering. Reformforslaget om en ny sentral ledelse for politiet vil inntil videre bygge på og videreutvikle de rammebetingelser, hovedprinsipper, organisasjonsformer og samarbeidsmønstre for redning og beredskap som det er redegjort for i dette kapitlet. Politidirektoratets fremtidige rolle i redninger og beredskap vil bli løpende vurdert.

2.4 Organiseringen i den sentrale politiledelse i andre land

Departementet har ikke funnet det relevant å omtale andre land enn Sverige, Danmark og Finland. Hensikten er å beskrive hvordan organiseringen av den sentrale politiledelsen er løst i disse landene. Dette gjelder særlig spørsmålet om styringsformer og samarbeid mellom nivåene.

2.4.1 Danmark

Dansk politi og påtalemyndighet hører under justisministeren og er organisert etter et to-spors system som har mange likhetstrekk med det norske systemet. Justisministeren er, i motsetning til i Norge, i påtalemessige spørsmål overordnet riksadvokaten. Utøvelsen av påtalemyndighet ivaretas av riksadvokaten, statsadvokatene, politimestrene og politidirektøren i København som ivaretar oppgavene som lokal påtalemyndighet. Det er seks regionale statsadvokatembeter, mens det syvende statsadvokatembetet behandler saker vedrørende økonomisk kriminalitet for hele landet.

Dansk politi er organisert med et lokalt og et sentralt beslutningsnivå. Lokalt nivå utgjøres av politikretsene, mens justisministeren og Rikspolisjefen utgjør det sentrale nivå.

Landet er inndelt i 54 politikretser, i tillegg til Grønland og Færøyene. Med henblikk på bistand politidistriktene imellom er landet inndelt i 7 politiregioner. Hver politikrets ledes av en politimester med juridisk kompetanse.

Justisministeren er politiets øverste foresatte og utøver sine beføyelser gjennom Rikspolitisjefen og politimestrene/politidirektøren i København. I funksjonen som ordenshåndhevende myndighet, forholder politimesteren/politidirektøren seg direkte til justisministeren.

Rikspolitisjefen utøver styringen over politikretsene dels gjennom utferdigelse av alminnelige bestemmelser om tilretteleggelsen av politiets arbeid og dels gjennom forskjellige former for inspeksjoner i politikretsene.

Rikspolitisjefen kan ikke uten særskilt bemyndigelse fra justisministeren gi politimestrene instruksjoner vedrørende konkrete, ordensmessige oppgaver. Hans oppgaver ligger primært i ansvaret for den samlede ressurs- og personalforvaltning for politiet, bortsett fra det juridiske personell som forvaltes av Justisministeriet, samt som øverste leder av Rikspolitisjefembetet. Rikspolitisjefen utfører også, på vegne av Riksrevisjonen, revisjon med politikretsenes økonomiforvaltning.

Til Rikspolitisjefembetet er knyttet en rekke operative enheter som ikke henføres til noen bestemt politikrets. Dette er enheter som i det norske systemet ville blitt betegnet som særorganer.

Rikspolitisjefembetet er organisert i 8 sideordnede avdelinger med følgende hovedansvarsområder:

Avdeling A (Internasjonale oppgaver, operative enheter)

Avdeling B (Personalsaker)

Avdeling C (Administrative oppgaver)

Avdeling D (Politiregistre)

Avdeling E (Den sentrale politiavdeling)

Avdeling F (Politiskolen og forskning)

Avdeling G (Politiets etterretningstjeneste)

Avdeling H (Bygningsavdeling)

Antall tilsatte ved Rikspolitisjefembetet er ca. 2500. Dette må ses i sammenheng med at organisasjonen også omfatter enheter som i Norge er skilt ut som særorganer.

Det danske politiets fremtidige struktur er for tiden under utredning.

2.4.2 Sverige

Politiet i Sverige er underlagt Justisdepartementet.

Den svenske påtalemyndigheten er organisert som en egen etat adskilt fra politiets organisasjon og inndelt i et sentralt (Riksåklagaren), et regionalt (åklagarmyndigheter) og et lokalt nivå (åklagarkamre). Riksåklagaren er under regjeringen landets høyeste påtalemyndighet og leder av påtalemyndigheten.

Ingen i svensk politi har påtalemyndighet og etaten skiller seg i så måte vesentlig fra norske politi. Påtalemyndighetens rolle i Sverige består fremfor alt i å lede etterforskningen, ta avgjørelser i påtalespørsmål og utføre aktortene ved domstolene.

Rikspolisstyrelsen er den sentrale forvaltningsmyndighet for politiet og ledes av et styre bestående av 8 personer medregnet rikspolitisjefen som er leder for styrelsen. De andre medlemmene er Säpo-sjefen samt Riksdagsmedlemmer. Styremedlemmene oppnevnes av regjeringen og sammensetningen

samsvarer ofte med partienes styrkeforhold i Riksdagen. Rikspolitisjefen har en åremålsstilling på 6 år med mulighet for 3 års forlengelse.

At man i Sverige har valgt å organisere Rikspolisstyrelsen med et styre til dels sammensatt med politisk oppnevnte representanter, må ses i sammenheng med at man også på länsnivå har permanente polisstyrelser med politisk oppnevnte representanter.

Rikspolisstyrelsen er å betrakte som et direktorat og kalles «en selvstendig myndighet». Det er tillagt etatslederansvaret for politiet og er også ansvarlig myndighet for totalforsvarsfunksjonen, ordning og sikkerhet mm. Anslagsvis halvparten av de tilsatte arbeider med spørsmål i tilknytning til internasjonale forhold, slik som Schengen, Interpol og Europol. Under Rikspolisstyrelsen sorterer også alt som har med teknisk utvikling, informasjonsteknologi og materielltjeneste.

I Rikspolisstyrelsen inngår Säkerhetspolisen (Säpo) og Rikskriminalpolisen. Statens kriminaltekniske laboratorium er en myndighet under Rikspolisstyrelsen. Under Rikspolisstyrelsen hører også Politihøgskolen.

Til forskjell fra det som legges til grunn for den norske justisministers parlamentarisk ansvar for Politidirektoratets virksomhet (jf. 4.2), er ikke den svenske justisministeren parlamentarisk ansvarlig for rikspolitisjefens disposisjoner eller har mulighet til å gripe inn i disse. Justisministeren kan heller ikke styre Rikspolitisjefen i enkeltsaker.

Avgjørelser truffet av Rikspolisstyrelsen kan som hovedregel påklages til regjeringen.

Forholdet mellom Justisdepartementet og Rikspolisstyrelsen er regulert ved den svenske politiloven og en egen instruks for Rikspolisstyrelsen. Justisministerens styring av politiet skjer gjennom generelle føringer som gis i budsjettproposisjonen og det årlige tildelingsbrev. I tillegg kan justisministeren gi såkalte «spesielle oppdrag». Disse inngår som en del av tildelingsbrevet, og justisministeren gir på denne måten noen overordnede retningslinjer for de områder spørsmål ønskes prioritert i kommende år. Ansvar for all lovgivning og mesteparten av forskriftsverket ligger i Justisdepartementet.

Rikspolitisjefen har avgjørelsesmyndighet når det gjelder alle tilsetninger innenfor Rikspolisstyrelsen, samt politistillinger i länene. Rikspolisstyrelsen fordeler budsjettmidler til de enkelte län, men har begrenset myndighet når det gjelder å utferdige forskrifter og når det gjelder å gripe inn i den operative virksomhet i det enkelte län. Rikspolisstyrelsens viktigste styringsmidler er gjennom tilsettingsmyndigheten og budsjettfordelingen, samt gjennom oppfølging av de overordnede føringer som gis i tildelingsbrevet.

Rikspolisstyrelsen har anledning til å lede politiinnsatsen i saker vedrørende grove lovovertrедelser, som omfatter hele landet eller har internasjonale forbindelser. Dette arbeidet utføres av Rikskriminalpolisen.

Rikspolisstyrelsen (inkludert Rikskriminalpolisen) har ca. 1300 tilsatte, mens Säkerhetspolisen har ca. 800. Driftsbudsjettet for Rikspolisstyrelsen (unntatt Säkerhetspolisen) utgjør i 1999 ca. 920 millioner svenske kroner.

Anslagsvis 40% av de tilsatte i Rikspolisstyrelsen har bakgrunn som politifolk.

2.4.3 Finland

Departementsstrukturen i Finland er annerledes enn i Norge for såvidt som oppgaver som i Norge ligger til Justisdepartementet, er delt mellom hhv. Justisministeriet og Innenriksministeriet.

Mens Justisministeriet har ansvaret for blant annet sentrale lover, rettsvesenet og fullbyrdelse av dommer, har Innenriksministeriet følgende oppgaver:

- Ansvar for den almene orden og sikkerhet.
- Ansvar for styring av redningstjeneste og «befolkningsskyddet».
- Ansvar for saker vedrørende statsborgerskap, innvandring og asyl.
- Ansvar for grensebevoktning og overvåking av personer som reiser inn i og ut av landet.

Oppgavefordelingen mellom departementene medfører at politiet hører under Innenriksministeriet med ministeriets Politiavdeling som politiets øverste ledelse. Politiavdelingens oppgaver er å planlegge, utvikle og lede politiet i hele landet, utvikle lovgivning, forvaltning, internasjonal virksomhet, utdanning og forskning innenfor politiets virksomhetsområde, samt ivareta andre pålagte oppgaver.

Organisatorisk består Innenriksministeriets Politiavdeling av

- Enheten for polisverksamhet
- Forvaltningsenheten
- Teknikenheten

Innenriksministeriet har 2 ministre (innenriksministeren og forvaltningsministeren), hvorav innenriksministeren er ministeriets leder og har ansvar for saker vedrørende politiet, redningstjenesten, utlendingsforvaltningen og grensekontrollen.

Regional forvaltningsmyndighet for politiet under Innenriksministeriets Politiavdeling er 5 länsstyrelser. I hvert län er det organisert en politiavdeling. På lokalt nivå er det 90 politidistrikt (polisinnrättningar). Ålands polisdistrikt er en selvstendig enhet.

Riksdekkende politienheter organisert direkte under Innenriksministeriet. Dette er Centralkriminalpolitiet, Sikkerhetspolitiet, Ordenspolitiet (tilsvarende det norske Utrykningspolitiet), Polityrkeshøgskolen, Politiskolen og Politiets teknikcentral (materiellforvaltning). Politiet i Helsingfors hører på visse områder direkte inn under Innenriksministeriet.

Ved en lovendring i 1992 ble det etablert et funksjonelt skille mellom politiet og påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten hører, i likhet med blant annet domstolene, under Justisministeriet.

3 Tidligere behandling av politiets sentrale ledelse

3.1 Kapittelets innhold

Kapittelet gir et historisk tilbakeblikk på behandlingen av spørsmålet om organisasjonsendringer i den sentrale ledelse for politiet. Organiseringen av politiets sentrale ledelse har vært utredet en rekke ganger siden mellomkrigsårene. Utredningene har lagt vekt på spørsmål om utskillelse av faglige oppgaver og administrativ hensiktsmessighet.

Under den politiske behandlingen av forslagene har spørsmålet om den demokratiske kontrollen med politiet vært viktig. Som det vil fremgå av beskrivelsen i kapittelet, har forslagene om et politidirektorat tidligere ikke oppnådd tilstrekkelig politisk tilslutning.

Hensikten med kapittelet er å gjennomgå noen historiske hovedtrekk og belyse de avveininger og konklusjoner som har vært foretatt under den tidligere behandlingen, både i utredninger og i den politiske prosessen.

3.2 Historisk tilbakeblikk

Politiet i Norge var overveiende et kommunalt ansvar langt inn i dette århundret. Kravet om et statlig politi ble satt på den politiske dagsorden mot slutten av 1920-tallet, og Stortinget vedtok 11. juni 1931 å opprette et særskilt statspolitikorps. Dette var i stor grad et politisk politi, et virkemiddel fra statens side i arbeidskonflikter. Da Arbeiderpartiet overtok regjeringsmakten i mars 1935 ønsket man å avvikle denne ordningen. I forbindelse med at staten overtok ansvaret for alle deler av politiet fra 1. januar 1937 ble Statspolitiet omgjort til Utrykningspolitiet; etaten skulle stå til rådighet for «spesielle særoppdrag».

Sommeren 1940 beskikket Administrasjonsrådet utrykningssjefen som «Kriminalpolitisjef» for hele landet. Ved nyordningen 25. september 1940 ble stillingen inndratt i forbindelse med opprettelsen av Politidepartementet. Ingen gren av den norske statforvaltningen ble i en slik grad integrert i det tyske okkupasjonsapparatet som nettopp dette departementet; titler som «politiminister» og «politigeneral» vil alltid føre tankene tilbake til en tid hvor politiet selv utførte handlinger som etter norsk lov er alvorlige forbrytelser.

Den 26. februar 1943 utstedte den norske regjeringen i London en såkalt provisorisk anordning om midlertidig tillegg til lov om politiet av 13. mars 1936. Anordningen gikk ut på at «så lenge Norge er i krig og så lang tid som Kongen deretter bestemmer, skal ledelsen av rikets politi ligge hos en rikspolitisjef som hører direkte under Justisdepartementet.» Ved kgl. res. av samme dag ble det også gitt en instruks for rikspolitisjefen. Etter instruksene var dennes myndighet meget omfattende, og en rekke av de oppgaver som tidligere hadde ligget til departementet skulle nå høre under rikspolitisjefen. «Hvor det etter omstendighetene er mulig, skal han i viktige saker, før avgjørelse treffes, innhente Justisdepartementets bestemmelse».

Den 3. juni 1945 ble det vedtatt en ny arbeidsfordeling mellom rikspolisjefens kontor og departementet. Justisdepartementet skulle «behandle alle ordinære politisaker, mens rikspolisjefen skulle ha den faglige ledelse av politiet og behandlingen av de ekstraordinære politisaker samt oppryddingen i politietaten» (Aulie-utvalget 1970 s. 14). Dette var ikke tenkt som noen varig ordning.

Man sto imidlertid raskt overfor avgjørelsen om Rikspolisjefembetet skulle videreføres eller ikke. Organisasjonene i politietaten gikk inn for dette. Departementet ønsket i utgangspunktet å opprettholde ordningen også etter krigen - i alle fall inntil videre. I Budsjettinnst S. nr. 337 (1946) uttalte imidlertid justiskomiteén:

«Heimelen for skipnaden med Rikspolisjef er kgl. resolusjon 26 februar 1943. Det var ein mellombels skipnad som det var tanken å avskipa i bolken 1945-46. I fyrelegget vert det opplyst at det er planer um ei umlegging med sikte på ein varig skipnad. (...) Nemndi meiner at skipnaden med Rikspolisjef bør avskipast fyrst råd er (...)»

Etter dette ble Rikspolisjefembetet nedlagt fra 1. januar 1947. Stortingsflertallet ga klart uttrykk for at en ønsket en sterk demokratisk kontroll med politiet, og mente at dette bare kunne oppnås ved å legge den sentrale politiledelse til Justisdepartementet.

Denne oppfatningen hadde sin bakgrunn i to forhold. Dels var den en reaksjon på politiets rolle under krigen og behovet for å «få bygd ut politietaten for hele landet med politi fra øverst til nederst, som har et fullkomment demokratisk sinnelag og nasjonalt sinnelag, og hvis hederlighet ingen kan dra i tvil». Dels var det en reaksjon fra arbeiderbevegelsen. I budsjettdebatten for 1947 henviste saksordføreren til «...det beryktede statspoliti (...), som hadde som en særlig oppgave å passe på streikebrytere og den slags. I 1936 var vi kommet så langt her i landet at myndighetene fant å kunne avvikle den formen for politi som hadde som særoppdrag å passe på arbeiderklassen....»

3.3 Behandling av «Politidirektorat» i etterkrigstiden

I 1964 la daværende «Statens rasjonaliseringsdirektorat» frem en rapport om den sentrale politiledelsen. I rapporten foreslås det å opprette et eget, frittstående politidirektorat. Den første etterkrigstidens vektlegging av departementstilknytningen som garanti for demokratisk kontroll viker her plassen for en bekymring for departementets evne til å takle administrative og politifaglige spørsmål.

Rasjonaliseringsdirektoratet la vekt på at ledelse gjennom et direktorat ville gi klarere overordnede myndighetsforhold til politiet lokalt, og at det ville bli bedre kontakt mellom lokalt og sentralt nivå. Flere av de politifaglige særorganene skulle legges under direktoratet, men beholdes som egne instanser. I Justisdepartementet skulle flere av kontorene i Politiavdelingen legges ned - på sikt kunne det bli aktuelt å legge ned hele avdelingen.

Høringsrunden bragte for dagen motstridende syn på forslaget. Det var bred enighet om at den sentrale politiledelsen burde styrkes, men ulike syn på hvordan dette best kunne gjøres.

Rasjonaliseringsdirektoratets rapport ble aldri realitetsbehandlet politisk. I stedet ble det i 1966 satt ned et utredningsutvalg (Aulie-utvalget) for å se nærmere på organiseringen av den sentrale politiledelsen. Utvalget ble gitt et kortfattet og meget åpent mandat. Utvalgets leder Andreas Aulie var da riksadvokat, men hadde vært London-regjeringens rikspolitisjef i årene 1943-45 og i perioden frem til embetet ble nedlagt 1. januar 1947.

I 1970 leverte Aulie-utvalget sin innstilling. I innstillingen pekes det på de samme problemer som Rasjonaliseringsdirektoratet tok opp seks år tidligere, men det er lagt større vekt på statsrettslige vurderinger og vanskelighetene knyttet til situasjonen på lokalt nivå. Utvalget sier således at

«- den gjeldende administrasjonsordning innen politiet lider etter utvalgets syn av en del grunnleggende svakheter, særlig fremheves at det langsiktige planleggings- og organisasjonsarbeide ikke i tilstrekkelig grad har kunnet ivaretas, at det mangler en faglig sentral ledelse på det operative plan spesielt med henblikk på løsning av et inspeksjonssystem for kontroll med hvordan polititjenesten utføres på det lokale plan.»

Disse administrative og organisatoriske svakhetene hang etter utvalgets mening blant annet sammen med at departementet var underbemannet og at arbeidsformen gjorde departementet lite egnet til å administrere de faglige og operative sidene ved politiet.

Aulie-utvalget tok opp flere løsningsforslag:

1. utbygging av Politiavdelingen i Justisdepartementet
2. opprettelse av et direktorat *innenfor* departementet
3. opprettelse av et direktorat *utenfor* departementet

Utvalget foretok en grundig gjennomgang av alle alternativene og ble stående ved at den mest hensiktsmessige løsningen ville være å legge den administrative og faglige ledelse av politi- og lensmannsetaten til et frittstående direktorat. Alle saker vedrørende politiet skulle overføres fra Justisdepartementet til direktoratet «i den utstrekning de ikke etter sin art eller viktighet må undergis departementsbehandling».

Utvalget uttalte videre:

«Utvalget forutsetter at politiet fortsatt, uansett hvilken direktoratsform man velger, bør sortere under Det kgl. Justis- og politidepartement. Dette vil innebære at statsråden også under en direktoratsordning vil ha det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for politiet. Rent faktisk vil imidlertid dette ansvar arte seg annerledes under et frittstående direktorat enn ved et inkorporert direktorat. I første tilfelle vil ordningen måtte være at det store flertall av avgjørelser faktisk treffes av direktoratet og ikke på departementets vegne.»

Det ble forutsatt at de fleste av Politiavdelingens tilsatte skulle overføres til det nye direktoratet, der også de landsdekkende politifaglige særorganene skulle inngå. Det ble ansett verken nødvendig eller ønskelig å beholde noen egen politiavdeling i departementet.

Utvalget foreslo også at det skulle etableres et stortingsvalgt konsultativt og kontrollerende organ, Rikspolitirådet, som kunne føre kontroll med direktoratets virksomhet.

Innstillingen fikk bred tilslutning. De fleste politimestrene og deres organisasjon gikk inn for et frittstående direktorat, mens Norges lensmannslag var skeptiske.

Det ble Kjørvald-regjeringen som våren 1973 fremmet forslag om endring i politiloven i Ot.prp. nr. 60 (1972-73), basert på forslaget om opprettelse av et direktorat. Regler om instruksjonsmyndighet skulle likevel gjøre dette organet noe mindre frittstående enn det Aulie-utvalget hadde lagt opp til. Departementet gikk dessuten inn for å beholde en politiavdeling i departementet som et kontakt- og kontrollorgan i forhold til direktoratet, og støttet i tillegg forslaget om opprettelse av et konsultativt råd for ytterligere å sikre demokratisk kontroll med politiledelsen.

Den 21. mai 1973 vedtok Stortinget «ikke-behandling» av proposisjonen. Etter stortingsvalget i september samme år overtok regjeringen Bratteli. Saken ble liggende. Det ble imidlertid satt ned et internt utvalg under ledelse av daværende statssekretær Kai Ekanger som skulle utrede alternative organisasjonsformer for den sentrale politiledelsen.

I 1974 la Ekangerutvalget fram sin rapport. Allerede før rapporten ble offentliggjort og sendt på høring, besluttet Justisdepartementet og senere regjeringen å slutte seg til hovedprinsippet i rapporten om at sentralledelsen av politiet skulle ligge i departementet og ikke i et frittstående direktorat.

Under stortingsbehandlingen av forslaget om å opprette ti nye stillinger til departementets administrasjon av politiet våren 1975, fremmet et mindretall i Justiskomiteen bestående av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig folkeparti i stedet et forslag om opprettelse av et direktorat i samsvar med Ot.prp. nr. 60 (1972-72). Forslaget falt med 90 mot 42 stemmer.

I 1991 avga det såkalte «Embetsmannsutvalget» sin rapport. Utvalget var nedsatt av daværende justisminister Kari Gjesteby og besto av en tverrdepartemental styringsgruppe med daværende ekspedisjonssjef Øystein Blymke i Justisdepartementet som leder. Deres mandat var å utrede spørsmålet om organisering av politiets sentrale ledelse.

Utvalget foreslo enstemmig å opprette et organ (direktorat) under navnet «Politiets sentrale forvaltning (PSF)». De politifaglige organene på sentralt nivå skulle opprettholdes som egne enheter og fortsatt gi operativ bistand til det lokale nivået.

Under høringsrunden fikk gruppens forslag bred tilslutning, men regjeringen valgte ikke å fremme forslaget for Stortinget, etter en vurdering av de politiske muligheter for å få gjennomslag for PSF-modellen.

Våren 1993 la regjeringen frem Ot.prp. nr. 83 (1992-93) med forslag til ny politilov, som ikke fulgte opp spørsmålet om organisering av den sentrale politiledelsen i lovteksten. I kommentarene ble det ble konkludert slik:

«Departementet mener at fordelene ved dagens ordning er større enn ulempene og vil arbeide for ytterligere forbedringer innenfor dagens ordning.»

Proposisjonen ble trukket tilbake i 1993 i forbindelse med en videre utredning av streikerett for politiet, og en revidert lovproposisjon ble lagt frem i desember 1994 - for øvrig uten endringer når det gjaldt politiets sentrale ledelse. I Innst. O. nr. 44 (1994-95) uttalte komiteen:

«Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke medlemmen frå Framstegspartiet, stør at den faglege og politiske leiinga av politiet skal liggja i departementet. Dette er etter fleirtalet sitt syn den organisasjonsforma som best sikrar dei måla som er sette for politiet sitt arbeid. Ved ei slik organisering vil ein òg, slik departementet påpeikar, tryggja demokratisk kontroll med politiet.»

Siste gang Stortinget behandlet spørsmålet var i sesjonen 1994/95 i forbindelse med forslag fra representanten Jan Simonsen på vegne av Fremskrittspartiet om opprettelse av et politidirektorat. Forslaget ble oversendt fra Odelstinget 9. mai 1995 og forkastet 22. mai 1995 (Se Stortingstidende 1994/95 s. 3446, 3449-3450).

Politidistriktutvalget (NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat)

I februar 1998 oppnevnte Regjeringen et utvalg (Politidistriktsutvalget) under ledelse av nåværende departementsråd Anne Kari Lande Hasle og med bred representasjon fra politiets organisasjoner. Utvalget fikk i oppdrag å legge frem forslag om organisatoriske endringer i politi- og lensmannsetaten. Utvalgets rapport, NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat», ble fremlagt 4. mars 1999.

I tillegg til forslag om nye distriktsinndelinger og lokal organisering, fremmet utvalget også forslag om opprettelse av et politidirektorat. Dette forslaget blir vurdert og kommentert i kapittel 4 «En ny sentral politiledelse: Vurderinger»

4 En ny sentral politiledelse: Vurderinger

4.1 Kapittelets innhold

Kapittelet behandler først forholdet mellom departementer og direktorater ut fra en rettslig synsvinkel. Det er viktig for bedre å kunne forstå de formelle styrings- og kontrollmuligheter som ligger i dagens politiske styringssystem og som reformforslaget bygger på.

Under 4.3 : «Behovet for organisatoriske endringer» behandles to viktige utviklingstrekk av betydning for reformforslaget. Disse er:

- a) Kriminalitetsutviklingen, herunder behovet for internasjonalt politisamarbeid, og
- b) Endrede samarbeidsrelasjoner mellom den sentrale politiledelsen, særorganene og politidistriktene.

I 4.4 presenteres hovedkonklusjonene når det gjelder en ny sentral politiledelse.

I 4.5 behandles høringsuttalelsene til Politidistriksutvalget i detalj. Uttalelsene er relatert til hovedtemaer i punktene 4.5 til 4.9. Punktene avsluttes med departementets konklusjoner.

Hensikten med kapittelet er å gi det best mulige politiske og faglige utgangspunkt for de organisasjonsforslag som utgjør reformen, og som behandles nærmere i kapitlene 5 og 6.

4.2 Departement og direktorat

Det foreligger en rekke formelle rammer som fordeler ansvar og oppgaver mellom departement og direktorat. Avsnittet tar opp noen sentrale forvaltningsrettslige problemstillinger knyttet til styringsforholdet mellom departement og direktorat. Hensikten er å belyse rettslige og politiske forhold av betydning for reformforslaget, særlig med henblikk på at et nytt myndighetsorgan opprettes mellom departementet og politidistriktene.

I de fleste tidligere utredninger om organiseringen av politiets sentrale ledelse - med unntak av Aulie-utvalget i 1970 - la man avgjørende vekt på politifaglige og administrative hensiktsmessighetsspørsmål. I det politiske ordskiftet i etterkant av utredningene har imidlertid hovedvekten gjerne vært lagt på den politiske og demokratiske styringen og kontrollen med politiet. Disse viktige styrings- og kontrollspørsmålene vies derfor spesiell oppmerksomhet.

4.2.1 Departement og direktorat - oppgaver og ansvar

Departementene er en viktig del av sentralforvaltningen og utfører oppgaver som en del av det politiske styringsapparat. De opptrer både i rollen som faglig sekretariat for den politisk ledelsen, som myndighetsutøver, forvaltningsorgan og etatsleder. Departementenes hovedoppgaver deles vanligvis inn slik:

- Forberede saker til behandling i regjeringskonferanse eller statsråd.
- Utøve selvstendig myndighet, eksempelvis ved å fastsette forskrifter og

- treffe enkeltvedtak.
- Planlegge, iverksette, instruere og kontrollere de underliggende forvaltningsorganers virksomhet.

Direktoratene er sentrale forvaltningsorganer utenfor departementene og i hovedsak organisert på liknende måte som departementene. De har myndighetsutøvelse som en sentral forvaltningsoppgave. Direktoratene har vært en del av statsforvaltningen siden midten av forrige århundre, og var gjerne opprettet for mer tekniske og faglige formål. Etter 1945 har imidlertid den sterke økningen i statens oppgaver ført til at direktoratene har overtatt en rekke ordinære forvaltningsoppgaver fra departementene.

I St. prp. nr. 121 (1955), «Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene» heter det på side 5:

«Regjeringen mener det på noe lengre sikt er nødvendig å avlaste departementene ved å føre forvaltningens gjøremål av mer teknisk og rutinemessig karakter ut av departementene og over til andre sentrale forvaltningsorganer, i første rekke mer frittstående direktorater. En slik overføring vil gi departementene bedre tid og større muligheter for å arbeide med prinsipielle spørsmål, slik som forslag til Stortinget, generelle retningslinjer for administrasjonen osv.»

Dette avlastningssynspunktet har siden vært lagt til grunn, senest i St. meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, hvor det på side 21 heter:

«Hovedoppgaven for et departement er å være sekretariat for politisk ledelse. Det skal utvikle grunnlag for og gi tilrådninger for beslutninger og handlinger som foretas av departementets politiske ledelse og det har gjennomføringsansvar for beslutninger som treffes. (...) De sentraladministrative organene, som f.eks. direktoratene, er direkte underlagt departementene, og skal i hovedsak ivareta faglige spesialfunksjoner. Med bakgrunn i kompetanse og erfaringer som fortløpende vinnes, skal det gis faglige innspill til departementets utforming av overordnede politiske rammer og retningslinjer. Og de skal ikke minst lage gjennomføringsstrategier og stå for operativ iverksetting av politiske vedtak.»

Gjennom hele etterkrigstiden har det vært en klar tendens til at tekniske og rutinepregede forvaltningsoppgaver og den løpende, daglige ledelse av store etater har blitt ført ut av departementene og over til andre, gjerne nyopprettede sentraladministrative organer.

Justisdepartementet har i økende grad følt behovet for å overføre oppgaver til direktorater eller lignende forvaltningsorgan, men har til nå ikke vært tilstrekkelig med i den nevnte utviklingen.

4.2.2 Statsrådets instruksjonsmyndighet og ansvar

I diskusjonene om rammene for delegering av myndighet til direktorater har statsrådets *instruksjonsmyndighet* stått sentralt. Instruksjonsmyndighet er igjen knyttet sammen med det politiske og konstitusjonelle *ansvar*. Det trekkes gjerne ikke noe skarpt skille mellom konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Juridisk er det imidlertid en markert forskjell: Det konstitusjonelle ansvar (jf. Grunnloven § 86) er et strafferettslig ansvar som avgjøres av Riksetten, mens det parlamentariske ansvar er av politisk karakter og avgjøres av

Stortinget. For statsrådene omfatter det konstitusjonelle ansvar deres virke, både som medlemmer av regjeringen og som departementssjefer.

Som utgangspunkt har regjeringen instruksjonsmyndighet overfor alle underliggende organer i forvaltningen, og hvert departement har alminnelig instruksjonsmyndighet overfor *sine* underordnede direktorater. Det forekommer at instruksjonsmyndigheten er delt mellom ulike departementer, slik at et departement har ansvaret for administrative spørsmål, mens et annet har det faglige ansvaret for hele eller deler av direktoratets faglige virksomhet. Dette gjelder f.eks. Utlendingsdirektoratet.

Regjeringens og departementenes instruksjonsmyndighet kan begrenses ved lov eller Stortingets plenarvedtak, slik det eksempelvis er gjort i forhold til Statistisk sentralbyrå eller Norges Bank. At en lov legger myndighet direkte til et underordnet organ, f.eks. et direktorat, fylkesmannen eller politiet, antas imidlertid i utgangspunktet ikke å begrense regjeringens og departementets instruksjonsmyndighet.

Hvis Stortinget legger myndighet til regjeringen uten å si noe om hvordan den skal utøves, har regjeringen ansvaret for hvordan oppgavene løses. Den kan delegere myndigheten, men vil beholde muligheten til å instruere det organ det delegeres til. Selv om myndigheten blir delegert til et direktorat, betyr ikke det at regjeringen og statsrådets instruksjonsmyndighet blir avskåret.

Statsråden har full instruksjonsmyndighet i forhold til alle avgjørelser innen departementet. Det samme gjelder som hovedregel også overfor avgjørelsen i et underliggende direktorat. For Politidirektoratet vil de saker som hører under riksadvokaten være unntatt fra statsrådets instruksjons- og avgjørelseskompetanse, idet straffeprosesslovens §56 annet ledd fastslår at bare Kongen i statsråd kan gi bindende pålegg om utføringen av riksadvokatens verv. Muligheten til å gi påtalemyndigheten ved riksadvokaten pålegg har ikke vært benyttet av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet.

4.2.3 Instruksjer og reglementer for direktorater

Overordnet departement kan fastsette instruksjer av ulike typer til hjelp i styringen av et direktorat. For mange av de største direktoratene er det utformet generelle instruksjer, vanligvis fastsatt ved kongelig resolusjon. Det er ikke noe fast mønster for utformingen av slike instruksjer. En generell instruks kan gjelde direktoratets myndighet og målsettinger, interne organisasjonsforhold eller detaljerte anvisninger for hvordan arbeidet skal utføres.

I enkelte virksomheter er det fastsatt en personlig instruks for direktøren. Dette er tilfelle for Statens innkrevingsentral. Et særskilt spørsmål som kan være tatt opp i slike instruksjer, er hvorvidt direktøren skal ha «direkte foretrede» for statsråden - altså anledning til å henvende seg til politisk ledelse uten å gå veien om fagavdelingen. Det vanlige er at formen for direktoratets kontakt med departementet utvikles gjennom praksis.

Regjeringen eller departementet kan fastsette hvordan et direktorat skal være organisert eller overlate beslutninger om direktoratets interne organisering til direktøren. Organisasjonsløsninger og bemanning må ligge innenfor rammen av de bevilgninger som Stortinget har gitt. Etter budsjettreformen i

1998 kan nye statsstillinger opprettes innenfor den budsjettmessige ramme uten særskilt vedtak av Stortinget.

4.2.4 Bruk av styrer og råd

Et styre for en statlig virksomhet er et kollegialt organ på nivå over den administrative ledelsen, med fullmakter fra departement og regjering til å kunne utøve styring overfor den administrative ledelse, og med ansvar for å utøve kontroll. Styret er ansvarlig i forhold til departementet. Et råd har en mindre formell, men rådgivende karakter og tar sikte på å gi berørte parter innflytelse på organisasjonens virksomhet.

Særlig på 1950- og 60-tallet fikk flere direktorater eget styre eller råd, og noen hadde faktisk begge deler. Slike kollegiale organer - ofte med politisk representasjon - var en forutsetning for og et kontrollmiddel med hensyn til delegering av myndighet til direktoratene.

Utover på 1970- og 80-tallet ble det imidlertid mindre vanlig å bruke styrer i direktoratsammenheng. I 1991 var det likevel fortsatt 22 statsinstitusjoner som hadde et styre.

I St.meld. nr. 35 (1991-92) om statens forvaltnings- og personalpolitikk uttales på side 36:

«Det bør ikke anvendes styrer der oppgavene tilsier at det er behov for en mer kontinuerlig politisk styring, eller hvor det for øvrig er ønskelig å betone det politiske og konstitusjonelle ansvar knyttet til virksomhetens aktiviteter». Det uttales videre i samme melding at det heller ikke bør «benyttes styrer i virksomheter der hensyn til rettssikkerheten og utøving av myndighet i forhold til den enkelte er en vesentlig del av virksomhetens karakter».

Den svenske Rikspolisstyrelsen ledes av et styre på åtte personer, herunder flere riksdagsmedlemmer. Dette har sin bakgrunn i den svenske forfatningen, hvor justisministeren ikke er parlamentarisk ansvarlig for rikspolitisjefens disposisjoner.

Spørsmålet om et styre for Politidirektoratet har vært vurdert, men man har kommet til at en tilsvarende ordning som i Sverige ikke er aktuell i Norge. Dette er nærmere omtalt under punkt 6.4.2.

4.3 Behovet for organisatoriske endringer

To viktige utviklingstrekk har vært av stor betydning for utformingen av reformforslaget:

- a) Kriminalitetsutviklingen, herunder behovet for internasjonalt politisamarbeid, og
- b) endrede samarbeidsrelasjoner mellom den sentrale politiledelsen, særorganene og politidistriktene.

Disse utviklingstrekkene vil bli omtalt nedenfor etter en kort innledning om de krav og forventninger som i dag stilles til politi- og lensmannsetaten.

Krav og forventninger til politi- og lensmannsetaten

Kravene om en bedre fungerende politi- og lensmannsetat er mange og sammensatte. De kommer fra politikere, media, det sivile samfunn, offentlige myndigheter og næringslivet. Gjennomgående gjelder det krav om økte ressurser, et mer synlig og mer effektivt politi. Andre krav er mer komplekse og dilemmafylte, f.eks. kravene om bruk av mer effektive politimetoder uten å redusere den enkeltes rettssikkerhet og personvern. For politi- og lensmannsetaten kan de mange kryssende hensyn føre til dilemmaer, under tjenesteutøvelsen.

Lovgivinger setter klare rammer for hvordan politiet kan gripe inn overfor borgerne. Imidlertid vil både arbeidsformene og de organisatoriske rammebetingelsene i politi- og lensmannsetaten kunne forbedres vesentlig innenfor gjeldende lovgivning. Forbedringer fordrer arbeidsbetingelser som kan sette etaten bedre i stand til å utnytte og utvikle de mulighetene lovgivningen gir.

Politiets evne til omstilling og nytenkning i tiden framover vil være avgjørende for å oppnå en enda mer handlekraftig etat. Det reformarbeidet som nå gjennomføres i politi- og lensmannsetaten har dagens lover og regler som utgangspunkt, men må også, i noen grad, påvirke og endre gjeldende regelverk. Et konkret eksempel på endringsarbeid er Justisdepartementets oppfølging av kravene i opinionen, fra politiet og påtalemyndigheten, om å innføre mer effektive arbeidsmetoder i en - for politiet - stadig mer utsatt arbeidssituasjon. I Ot.prp. nr 64 (1998-99) «Om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. Etterforskningsmetoder mv.» ble det fremmet forslag til lovendringer slik at politiet får et utvidet hjemmelsgrunnlag i forhold til å bekjempe kriminaliteten.

4.3.1 Kriminalitetsutviklingen og det internasjonale politisamarbeidet

Kampen mot kriminalitet er blant de viktige innsatsområdene for regjeringen. De samfunnsmessige omkostningene ved kriminalitet er store, både i form av psykiske og fysiske skader hos dem som rammes og i form av penger. Kriminaliteten truer vår trygghet, og dermed det enkelte menneskes livskvalitet. Den utrygghet som rammer stadig flere er uakseptabel. Norge er dessuten blitt et attraktivt marked for alle typer av kriminalitet. Ikke minst fordi det norske samfunn har en høy levestandard med mye penger i omløp og høy materiell standard. Situasjonen gjør oss utsatt og den krever handling. Den foreliggende politireformen betraktes av regjeringen som et helt nødvendig virkemiddel i dette perspektivet.

Fra tidlig på 1970-tallet har den organiserte og grenseoverskridende kriminaliteten blitt stadig tydeligere. Den omfatter alle former for kriminalitet: Vinning, narkotika, økonomisk kriminalitet, smugling av mennesker, illegal omsetning av varer og organiserte ordensforstyrrelser. Alt er eksempler på kriminalitet som ikke lenger kan bekjempes tilstrekkelig effektivt innenfor det enkelte lands grenser.

Behovet for økt internasjonalt politisamarbeid har også sammenheng med de konsekvensene politiet ser av den teknologiske utviklingen, internasjonaliseringen, integrasjonen mellom kulturer, den økonomisk samhandling og mobiliteten generelt.

Mot slutten av 1980-årene opplevde særlig Europa et politisk og sosialt vegskille. En negativ følge av den nye åpenheten mellom nasjoner var at den

grenseoverskridende kriminaliteten blomstret opp. Særlig opplevde vestlige land et økt press fra ulike kriminelle grupperinger, spesielt rettet fra øst.

Det avtegnes stadig tydeligere organiserte kriminelle strukturer over landegrensene. Rekrutteringsmønsteret til de kriminelle miljøene endres, samtidig som de kriminelle opptrer mer «intelligent» enn tidligere. De håndterer avansert teknologi, metoder og operasjonskonsepter med stor profesjonalitet. Miljøene infiltrerer samfunnet, ofte gjennom utspekulert sammenfletting mellom legal og illegal virksomhet. Kriminaliteten styres ofte av bakmenn og organiseres gjennom nasjonale og internasjonale nettverk og syndikater. Den slår til både i lokalmiljøet, på det nasjonale og på det internasjonale plan. Den drives fram av personer som rekrutteres til de kriminelle miljøene fra tilsynelatende «respektable» samfunnsposisjoner. I noen land er det ikke uvanlig at bakmenn innehar betydningsfulle stillinger i det politiske liv, næringslivet eller i offentlig tjeneste. Bekjempelsen av organisert kriminalitet vanskeligjøres ytterligere ved utbredt korrupsjon, også i enkelte lands myndighets- og kontrollorganer. I denne sammenheng er politiet intet unntak.

Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse til NOU 1999: 10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat» påpekt behovet for nye tiltak som kan demme opp for utviklingen av organisert kriminalitet.

Karakteristika ved organisert kriminalitet er:

- Alvorlig kriminalitet som kan gi betydelig fortjeneste, f.eks. knyttet til narkotika, sprit, spillevirksomhet, våpenhandel, menneskesmugling eller omfattende vinningsforbrytelser.
- Kriminalitetsformer som forøves av flere i fellesskap.
- Organisasjonen er hierarkisk med klare kommandolinjer.
- Forbindelsen mellom ledelsen og de ytre ledd som begår kriminaliteten, er skjult.
- Organisasjonen kjennetegnes ved hard disiplin, og vold benyttes både internt i organisasjonen og overfor utenforstående for å beskytte organisasjonen og dens virksomhet.
- Utførelsen av kriminaliteten er ofte teknisk avansert, ressurskrevende og internasjonal.
- En del av organisasjonen driver lovlig virksomhet, som brukes til hvitvasking av utbytte.

Også her i landet finnes det kriminelle grupper som oppfyller de fleste av kjennetegnene ovenfor. Selv om det ikke representerer noen stor del av det totale antall forbrytelser som begås hvert år, er organisert kriminalitet særlig ondartet samtidig som den er vanskelig å etterforske.

Riksadvokaten konkluderer med at politiet på sentralt nivå må organiseres med en enhet som av eget tiltak har ansvar for å iverksette og gjennomføre etterforskning rettet mot alvorlig grenseoverskridende og organisert kriminalitet. Justisdepartementet har vurdert riksadvokatens forslag om en slik ny enhet, og viser til nærmere omtale i kapittel 4.8: «Den sentrale politiledelsen og operativ virksomhet».

De problemene samfunnet står overfor når det gjelder organisert kriminalitet, krever en koordinert innsats av politiet, og et nært samarbeid nasjonalt og internasjonalt, dersom man skal lykkes i å snu utviklingen. Den norske modellen med politiets sentralledelse integrert i Justisdepartementet har vist seg å være en stadig mer uhensiktsmessig organisering når det gjelder å iva-

reta de store faglige utfordringer som må møtes innenfor et integrert og bredt anlagt nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid.

4.3.2 Norge som deltaker i internasjonalt politisamarbeid

Politidirektoratet er tiltenkt en sentral rolle når det gjelder utviklingen av internasjonalt politisamarbeid. Som del av denne politireformen legges det til grunn at Justisdepartementets Politiavdeling, Politidirektoratet og særorganene finner fram til hensiktsmessige former for koordinering og representasjon i internasjonale politifora.

Målet med internasjonalt politisamarbeid er å forebygge kriminalitet og straffeforfølge lovbrutere over landegrensene. Politisamarbeidet omfatter ulike former for praktisk samhandling mellom to eller flere land på det politisære og utenrettslige plan. Kjernen er effektiv kommunikasjon og gjensidig informasjonsutveksling. Det er avgjørende hvilken grad av forpliktelse politisamarbeidet innebærer og hvordan det er regulert. Spørsmål om nasjonal suverenitet og samarbeidets legale basis står her sentralt. Tradisjonelt har rammene vært uformelle, og mellom alle europeiske land har det utviklet seg ulike samarbeidsstrukturer.

Drivkreftene i det internasjonale politisamarbeidet har sin bakgrunn i forholdet mellom kriminalitet og kriminalitetsbekjempelse. Mens kriminaliteten ikke har noen klar nasjonal forankring, er politiets myndighet til å forfølge lovbrudd fastsatt nasjonalt med statens eget territorium som geografisk ramme. De hindringene som landegrensene representerer for politiets kriminalitetsbekjempelse, utnyttes strategisk av organiserte kriminelle for å unngå strafforfølgning. Enkeltstatene kan risikere å komme til kort i møte med denne internasjonale kriminalitetstrusselen. De vestlige demokratiene er dessuten meget åpne og har en human strafferettspleie med vektleggingen av rettssikkerhets- og personvern hensyn i rettshåndhevelsen. Disse grunnleggende rettsstatsverdiene gjør imidlertid landene mer sårbare for organiserte kriminelle anslag. Bevisstheten om den økende trusselen som de kriminelle miljøene representerer mot samfunnets stabilitet har vært en sterk politisk pådriver i utviklingen av et organisert, bredt anlagt og integrert europeisk politisamarbeid.

Nordisk samarbeid

Politisamarbeidavtalen mellom de nordiske lands politiledelser, som omfatter etterforskning, straffeprosessuelle prosedyrer og fullbyrdelse, herunder også elementer av judisiell bistand, legger opp til et effektivt og desentralisert samarbeid.

Gjennom de senere årene har de nordiske rikspolitisjefene hatt årlige møter for å bedre koordineringen av politiets aktiviteter i de nordiske land. Også på andre plan avholdes jevnlig møter for å fremme politisamarbeidet og avklare felles standpunkter.

PTN er betegnelsen på et samarbeid mellom politi- og tollmyndighetene i Norden for å styrke innsatsen mot narkotikakriminaliteten. Sentralt i dette samarbeidet er utveksling av etterretningsinformasjon, initiering av etterretningsprosjekter og etablering av en sambandsmannsordning med utplass-

ring av nordiske politi- og tolltjenestemenn i utlandet. Retningslinjene er fastlagt ved avtaler mellom de nordiske rikspolisjefene og de nordiske tolldirektørene. PTN-konseptet er nylig utvidet til å omfatte andre former for grenseoverskridende kriminalitet. Videre foregår et nordisk samarbeid mot MC-relatert kriminalitet. Ut over dette deltar norske politimyndigheter i en rekke andre nordiske politifora og samarbeidsprosjekter av både operativ og strategisk karakter.

Østersjø-samarbeidet

Østersjø-regionen er i dag et prioritert samarbeidsområde for de nordiske land. Dette har sin bakgrunn i at Østersjøen fungerer som felles grense mot flere land med forskjellige samfunnssystemer og ulik politisk historie. Norge tar del i flere tiltak:

- «Nordic Baltic Police Academy», et opplæringsprogram der de nordiske land bidrar med instruktører.
- «The Baltic Sea Conference on Combatting International Crime», et forum på ministernivå, der problemer knyttet til kriminalitetsutviklingen i denne regionen drøftes. Sentrale mål har her vært bedret samarbeid mellom politi, tollvesen, kystoppsyn og grensevaktmyndigheter i de respektive land, samt etablering av rutiner for effektiv informasjonsutveksling.
- «Task Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region» hvor regjeringssjefenes personlige representanter skal initiere tiltak som kan stanse utviklingen av organisert kriminalitet rundt Østersjøbassenget.
- «The Baltic Region Border Control Cooperation Conference», et forum for sjefene for grensekontroll med særlig vekt på kontroll av sjøgående trafikk.

Norsk russisk politisamarbeid

Justisdepartementet og russiske myndigheter inngikk den 26. mai 1998 en avtale om å samarbeide om bekjempelsen av visse typer forbrytelser, blant annet ulovlig handel med narkotika, økonomisk kriminalitet, tyveri og smugling.

Samarbeidet omfatter informasjonsutveksling og andre relevante tiltak, men ikke juridisk bistand i forbindelse med straffesaker eller utleveringssaker. På norsk side er Kriminalpolitisen nasjonalt ansvarlig for informasjonsutvekslingen. Unntatt fra dette er informasjonsutveksling på overvåkingstjenestens fagområde, der informasjonen skal formidles gjennom Politiets overvåkingssentral. I kontakten med russiske myndigheter skal de nordiske politisambandsmennene benyttes.

Avtalen trådte i kraft 30. september 1999.

Ut over dette foretar Justisdepartementet løpende vurdering av andre samarbeidsformer med andre land.

Politisamarbeid i forbindelse med internasjonale straffedomstoler

FN's straffedomstoler for det tidligere Jugoslavia og Rwanda har involvert norsk politi på flere måter, blant annet til å bistå ved etterforskning og bevis-sikring i andre land, men også ved de forpliktelser Norge har påtatt seg til å bistå domstolene til gjennomføring av etterforskningskritt i Norge.

Den 17. juli 1998 ble vedtektene til en ny, permanent straffedomstol vedtatt i Roma. Når denne domstolen kommer i virksomhet, vil norsk politi kunne bli stilt overfor nye oppgaver ved å delta i etterforskning og bevissikring i straffesaker for domstolen vedrørende blant annet krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.

Samarbeid i FNs regi

Som et ledd i den intensiverte internasjonale innsatsen mot kriminalitet omorganiserte FN for kort tid siden sitt senter for kriminalitetsbekjempelse i Wien. Her arbeides det nå særlig med tiltak for å forebygge kriminalitet i sin alminnelighet og narkotikakriminalitet i særdeleshet. Det arbeides for tiden med utkast til en omfattende FN konvensjon for tiltak mot organisert kriminalitet med tre tilleggsprotokoller vedrørende handel med kvinner, overgrep mot mindreårige og illegal omsetning av skytevåpen. Norge har engasjert seg aktivt i dette arbeidet. Justisdepartementet deltar regelmessig i aktuelle møter, herunder særlig i arbeidet med utforming av konvensjonen.

Norsk politi deltar også i internasjonale fredsoperasjoner i regi av FN, Vestunionen, OSSE og TIPH. Slik deltakelse foregår for tiden i Kosovo, Hebron, Bosnia, Kroatia, Albania, Vest-Sahara og Guatemala.

Samarbeid med FBI

Den sentrale politiledelsen ved Politiavdelingen i Justisdepartementet har over flere år hatt et godt samarbeid med amerikansk politi, representert ved FBI. Deres delegasjon ved ambassaden i København har utviklet nære kontakter med flere av norsk politis særorganer samt Justisdepartementet. Dette har resultert i utveksling av faglig erfaringsmateriale, deltakelse i opplæringsvirksomhet og saksrelatert bistand. Slik sett er FBI en etablert samarbeidspartner for norsk politi.

Interpol

Norge har vært medlem av Den internasjonale kriminalpolitiorganisasjon (Interpol) siden 1931. Interpols formelle grunnlag er dens egne statutter, som fastsetter at organisasjonen skal virke for et sikkert og godt samarbeid mellom medlemslandenes kriminalpoliti. Samarbeidet skal foregå innen rammen av gjeldende lover i vedkommende land og i samsvar med folkerettslige, herunder menneskerettslige rammebetingelser. Videre fastslås at organisasjonen ikke skal delta i aktiviteter av politisk, religiøs, militær eller rasemessig karakter.

Interpol er basert på samarbeid mellom fagetater, som en hovedkanal for utveksling av informasjon, bistandsanmodninger og rettsanmodninger. I økende grad har organisasjonen også befattet seg med analyse og etterretningsprosjekter. Interpol driver ikke egen etterforskningsvirksomhet.

Det er de øverste politimyndigheter i medlemslandene som møter i organisasjonens høyeste organ, generalforsamlingen. Kriminalpolitisenralen er Norges operative bindeledd til Interpol. Norsk politi på ulike nivåer deltar jevnlig på møter, konferanser og seminarer i Interpols regi.

Som verdensorganisasjon kan Interpol i begrenset grad forventes å ville prioritere arbeidet innen en verdensdel spesielt. De europeiske landene er

således nødt til å utvikle egne regionale løsninger, ikke minst fordi utviklingen krever et grenseoverskridende integrert politisamarbeid som vil kunne omfatte mer enn ren informasjonsutveksling.

Politisamarbeidet innen Schengen

Schengensamarbeidet har som mål å fremme personers frie bevegelse mellom medlemslandene gjennom avskaffelse av kontrollen på de indre grensene. Parallelt med dette skal kontrollen på de ytre grensene styrkes, politi- og justissamarbeidet skal effektiviseres, det skal samarbeides om visumspørsmål, og det skal opprettes et felles databasert informasjonssystem til bruk for politi, tollvesen og andre grensekontrollmyndigheter (SIS). Grunnidéen i politisamarbeidet er at landene skal yte hverandre gjensidig bistand for å forebygge og oppklare kriminalitet, blant annet gjennom utveksling av informasjon, utplassering av sambandsmenn, adgang til grenseoverskridende observasjon og forfølgning, rettslig samarbeid og spesielle samarbeidstiltak i de grensenære områdene.

Opprinnelig siktet politi- og justissamarbeid innen Schengen mot å kompensere for sikkerhetstapet ved nedbyggingen av den tradisjonelle indre grensekontrollen. Etter hvert har samarbeidet fått en egenverdi som et selvstendig instrument i bekjempelsen av internasjonal organisert kriminalitet og ulovlig innvandring.

Schengenregelverket instituerer et tradisjonelt samarbeid av mellomstatlig karakter uten overnasjonale trekk med territorialprinsippet som basis for myndighetsutøvelsen. Dog har visse former for grenseoverskridende polisær virksomhet fått et folkerettslig grunnlag, samtidig som det på sentrale områder forutsettes bilaterale reguleringer. I motsetning til det nordiske politisamarbeidet, er Schengensamarbeidet traktatfestet, detaljregulert og del av en fullstendig struktur, som spenner fra politisk nivå til desentralisert, operativt, praktisk politiarbeid. Den politiske dimensjonen har virket som pådriver i utviklingen av nye samarbeidstiltak.

Europol

Politisamarbeid er en del av EØS tredje søyle, som er justis- og innenrikspolitik. Samarbeidet her foregår på mellomstatlig nivå. Virkemidler er utforming av felles holdninger uttrykt i resolusjoner, konvensjoner og beslutninger. Europol-konvensjonen trådte i kraft 1. oktober 1998 og Europol-samarbeidet ble operativt fra 1. juli 1999.

Målet med Europol er å høyne effektivitet og samarbeid for å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet der to eller flere medlemsland er involvert. Europols mandat omfatter i dag terrorisme, narkotikakriminalitet, menneskesmugling, ulovlig innvandring, menneskehandel og barnepornografi, ulovlig handel med kjernefysiske substanser, pengefalsk og økonomisk kriminalitet. Europols hovedoppgave er utveksling av etterretningsinformasjon mellom medlemsstatene. Videre å samle, bearbeide og analysere informasjon, herunder utarbeide strategiske og operasjonelle trusselvurderinger og kriminalitetsanalyser på bakgrunn av etterretninger innhentet fra medlemslandene.

Norge har ingen formell tilknytning til Europol. Fra 1994 har Norge hatt halvårlige bilaterale samtaler med EU-formannskapet på embetsmannsnivå.

Etter spesiell invitasjon har Norge også deltatt på enkelte arbeidsmøter i Euro-pol. Europol-konvensjonen åpner imidlertid for samarbeid med tredjeland. Som det fremgår i Ot.prp. nr. 64 (1998-99) Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. (etterforskningsmetoder mv.) har regjeringen besluttet å tilkjenne overfor EU-landene at man fra norsk side ønsker å innlede forhandlinger om en tredjelandsavtale om samarbeid med Europol. Europol må forventes å bli et viktig samarbeidsinstrument ved bekjempelsen av grenseoverskridende organisert kriminalitet. Både EU-land inkludert de nordiske EU-land, og andre land som USA, Canada og Sveits tillegger samarbeidet innen Europol økende vekt. Et nærmere samarbeid med Europol vil derfor være nyttig både for å bevare et tett nordisk samarbeid, og for å kunne dra nytte av Europols spesielle kompetanse. Det foreligger likevel ingen planer om å tillegge Europol operative politifunksjoner.

Sikkerhetsmessig samarbeid

Sikkerhetsmessig samarbeid er i dag et prioritert område mellom et stort antall utenlandske sikkerhetstjenester som enten er integrert i politiet, eller er rene sikkerhetstjenester. Politiets overvåkingstjeneste er i henhold til instruks ansvarlig for dette samarbeidet fra norsk side.

Målet med samarbeidet er å forebygge og bekjempe ulovlig etterretningsvirksomhet, spionasje, sabotasje, ulovlig teknologioverføring, terrorisme samt spredning av masseødeleggelsesvåpen. Samarbeidet er i noen grad formelt regulert i avtaler - f.eks. ved medlemskap i NATO og medlemskap i «Police working group on terrorism». For øvrig er samarbeidet uformelt og basert på gjensidig tillit.

En rekke samarbeidspartnere er etterhvert gitt ansvar for bekjempelse og forebygge internasjonal organisert kriminalitet som vurderes å være en trussel mot de enkelte lands demokratiske styresett samt økonomiske stabilitet. I denne sammenheng opptrer Politiets overvåkingstjeneste som formidlingsledd mellom samarbeidspartnerne og ulike politienheter i Norge.

4.3.3 Nye samarbeids- og styringsrelasjoner mellom den sentrale politiledelsen, særorganene og politidistriktene

Det andre utviklingstrekk av stor betydning for reformarbeidet, i tillegg til utviklingen av organisert og grenseoverskridende kriminalitet som ble behandlet under 4.3.1, gjelder samarbeidsforholdene mellom nivåene i norsk politi.

I de siste årene har Justisdepartementet i samarbeid med politidistriktene og særorganene arbeidet for å forbedre etatsstyringen og styringsdialogen. Hensikten har vært å bedre prioriteringen og ressursbruken i politi- og lensmannsetaten gjennom mål- og resultatstyring. I dialogen mellom sentralt og lokalt nivå legges det vekt på mål og resultater i kombinasjon med større frihet for distriktene og særorganene til å disponere tildelte midler. Den tradisjonelle regelstyringen i form av detaljerte direktiver fra Justisdepartementet forutsettes å avta noe til fordel for lokal styring med rapportering på resultater og måloppnåelse.

Den nye «etatsstyringsmodellen» har skapt forventning på alle nivå i etaten om en bedre og mer effektiv polititjeneste. Departementets egen erfaring er imidlertid at styringsdialogen er vanskelig å få til, ikke minst på grunn av den strukturen og den oppgaveportefølje som Politiavdelingen har. Dagens sentrale politiledelse i Justisdepartementet forventes å behandle enkeltsaker gjennom et tradisjonelt departementshierarki. Kravene til en god etatsledelse er spesielt vanskelig å innfri i en departemental linjeorganisasjon som har mye av sin styrke knyttet til kvalitetssikring i enkeltavgjørelser gjennom flere ledd. Problemet er at den samme hierarkiske saksbehandlingsmåte og beslutningsstruktur brukes i forhold til underliggende etater. Resultatet blir lang saksbehandlingstid, utålmodighet og andre generelle problemer knyttet til samhandling. For å løse dette problemet har Politiavdelingen forsøkt en såkalt tverrgående organisering (matrise) hvor de ulike funksjonene i etatsledelsen skal samvirke. Dette er en organisering som nok har bedret forutsetningene for en samordnet ledelse, men det har vist seg vanskelig å få etatsledelsen til å fungere slik man ønsker.

I Politidirektoratet vil man bygge på at etatsledelsen i direktoratet er organisert på en måte som sikrer samhandling, fleksibilitet og organisatorisk evne til å skape felles løsninger mellom nivåene. Erfaringene fra Politiavdelingen med styringsdialogen vil, på tross av problemene, være til stor nytte for organiseringen av det nye direktoratet.

Høringsuttalelser fra politimestrene om etatsstyringsmodellen.

Politimestrene har i liten grad uttalt seg om sitt syn på hvordan etatsstyringen og styringsdialogen mellom departementet og politidistriktene fungerer. Flertallet støtter imidlertid distriktsutvalgets synspunkter om at Justisdepartementets organisasjon og arbeidsform er uhensiktsmessig og uegnet til å lede politi- og lensmannsetaten. Politimestrene støtter også utvalgets forslag om at den faglige ledelsen av politi- og lensmannsetaten bør skilles ut fra departementet og legges til et nytt forvaltningsorgan.

Av de som uttaler seg om etatsstyring vises det både til positive og negative erfaringer med dagens ordning. Høringsuttalelsene gir imidlertid et noe spinkelt grunnlag for å si noe definitivt om distriktenes syn på dagens ordning.

Politimestrene, styringsdialogen og Politidirektoratet

Langt de fleste politimestere (46 av 49 som har uttalt seg) støtter Politidistriktsutvalgets forslaget om å etablere et politidirektorat. Synspunktene kan vanskelig tolkes annerledes enn at ytre etat ikke er fornøyd med dagens organisering og styring av etaten. Flere viser til at etatsstyringen og styringsdialogen må styrkes og videreutvikles, og at man må få en mer direkte styring av politidistriktene fra den sentral ledelsen.

På den annen side understreker politimestrene at politidistriktene fortsatt må ha ansvar for den primære oppgaveløsning, og det administrative, faglige og operative feltarbeid. Organiseringen av direktoratet må dessuten gi best mulig støtte til politidistriktene. Det pekes også på at man så langt som mulig bør delegere oppgaver fra den sentrale ledelse (departement og direktorat) til politidistriktene og til sjefene for særorganene. I tillegg påpekes at rapporteringsrutinene i forhold til bruken av administrative fullmakter, økonomiske

forhold, resultatoppgjør mv., bør forenkles og forbedres. Politimesteren må gis anledning til i større grad å få konsentrere seg om strategi, langsiktig tenkning, koordinering, legalitetskontroll og annen kvalitetssikring.

Politimestrenes forventninger til Politidirektoratet og Politiavdeling

Blant politimestrene er det jevnt over et sterkt ønske om at man ved etableringen av et politidirektorat utvikler en effektiv og faglig forankret organisasjon. Det vises til at Politidirektoratet må være en frittstående fagmyndighet med en sterk faglig ledelse, klare fullmakter og selvstendig beslutningskompetanse.

Det er derimot delte meninger blant politimestrene om direktoratet bør ha ansvar for operativ styring av politiets samlede ressurser. Noen uttalelser uttrykker klart at den operative styringen av politiet bør ligge hos den lokale politimester, men at sjefen for Politidirektoratet kan overta den operative styringen ved spesielle, landsomfattende aksjoner. Andre viser til at direktoratet må ha full operativ kompetanse, tilsvarende den Politiavdelingen har i dag.

Politimestrene støtter Politidistriktutvalgets konklusjon om at hovedproblemet med ledelsen av politi- og lensmannsetaten er knyttet til at Justisdepartementet, som i tillegg til etatsstyringsoppgavene, også skal ivareta rollen som «sekretariat for den politiske ledelsen». Politimestrene mener denne kombinasjonen fører til at departementet får for liten tid til overordnet og helhetlig ledelse og oppfølging av etaten.

Noen politimestre viser til at det er viktig at det trekkes klare grenser mellom Politidirektoratet og Justisdepartementet, og at flest mulig funksjoner og oppgaver må overføres til Politidirektoratet. Justisdepartementets primæroppgave må være å utøve styring og kontroll med Politidirektoratet, mens styring og kontroll av den ytre etat bør ligge under Politidirektoratet. Det påpekes også at det er viktig at den gjenværende Politiavdelingen har kompetanse på det politifaglige området, og at fremtidsrettet strategisk tenking mht. kriminalitetsbekjempelse, organisasjonsutvikling mv., bør skje både i direktoratet og i departementet.

4.4 Hovedkonklusjoner

På bakgrunn av blant annet Politidistriktutvalgets utredning, høringsinstansenes uttalelser og de krav som må stilles til en rasjonell straffesakskjede, har departementet vurdert behovene for endringer i den sentrale politiledelsen slik:

Den nye sentrale politiledelsen skal delta aktivt i det kriminalitetsbekjempende arbeid og bidra til forbedringer når det gjelder koordinering og styring av den samlede politiinnsatsen. På denne bakgrunn legges følgende prinsipper og forutsetninger til grunn for det videre reformarbeidet:

- Den nye sentrale politiledelsen skal bidra i videreutviklingen av en politi- og lensmannsetat som skal fungere rasjonelt og målrettet, under ivaretagelse av ønsket politisk styring og kontroll. Den nye sentrale politiledelsen skal bygge videre på prinsippet om en desentralisert politi- og lensmannsetat.
- Statsråden skal styre Politidirektoratet gjennom en departementsavdeling som etter reformen skal vektlegge sterkere rollen som faglig sekretariat

- for den politiske ledelsen.
- Politidirektoratet skal være Justisdepartementets sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan og støttespiller når det gjelder iverksetting og koordinering av kriminalpolitiske tiltak.
 - Politidirektoratet skal avlaste Justisdepartementets Politiavdeling for enkeltsaker. Utstrakt delegasjon til Politidirektoratet vil gi Justisdepartementet bedre forutsetninger for å utvikle dets primære departementsfunksjoner.
 - Politidirektoratet skal være et forvaltningsorgan med myndighetsutøvende funksjoner.
 - Politidirektoratet skal, i kraft av rollen som etatsleder for politi- og lensmannsetaten, støtte politidistriktene og særorganenes virksomhet gjennom et målrettet strategisk og operativt rettet arbeid.
 - Justisdepartementets Politiavdeling skal styre Politidirektoratet gjennom rammestyring.
 - Politidirektoratet skal være et service- og støtteorgan for politidistriktene og særorganene gjennom bistand til analyse, metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging. Politidirektoratet skal dessuten virke som en katalysator for faglig og operativt politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan.
 - Politidirektoratet skal organiseres uten påtalemyndighet, men med politimyndighet tillagt blant andre direktoratets direktør.
 - Politidirektoratet skal etablere formelle og uformelle samarbeidsformer for å sikre direktoratets sentrale og nasjonale koordineringsfunksjoner mellom Justisdepartementet, riksadvokaten, politidistriktene og særorganene.
 - Politiets særorganer og politidistriktene (med unntak av Politiets overvåkingstjeneste), skal i politifaglige og administrative spørsmål rapportere til Politidirektoratet. Politiets overvåkingstjeneste skal i disse spørsmål fortsatt rapportere politifaglig og administrativt til Justisdepartementet.

Departementets beslutning under siste strekpunkt har sitt utspring i behovet for å sikre en best mulig ressursutnyttelse og prioritering i etaten. Dessuten vil den foreslåtte rapporteringsordning sikre en mer helhetlig planlegging av politiets virksomhet. Andre løsninger, med et større antall særorganer rapporterende til departementet, vil svekke Politidirektoratets forutsatte styrings- og koordineringsfunksjoner. Dessuten vil direkte rapportering til departementet kunne skape et uriktig inntrykk av at vedkommende særorgan innehar en særstilling i forhold til politiske myndigheter. Når det gjelder saker under påtalemyndigheten er rapporteringslinjene fra politidistriktene og særorganene til overordnet påtalemyndigheten uendret.

Det videre arbeidet med reformen.

Politidirektoratet er fra departementets side planlagt å være i virksomhet fra 1. januar 2001. Oppstart vil imidlertid være avhengig av når Stortinget behandler lovforslaget.

Gitt stortingsbehandling i høstsesjonen 1999:

Departementet vil utlyse stillingen som direktør for direktoratet rundt årskiftet 1999/2000. Umiddelbart etter tiltredelse, vil direktøren og departementet sørge for rekruttering til andre sentrale lederstillinger i Politidirektoratet. Direktoratets nye lederteam antas å kunne være på plass innen første

halvår år 2000. Lederteamet vil stå for etableringen av direktoratet som vil pågå gjennom år 2000. Arbeidet vil innebære en rekke personalpolitiske, organisatoriske og praktiske tilretteleggingsprosesser. Mange ansatte i departementet og etaten vil bli berørt av reformen. Organisasjonenes medvirkning i prosessen vil skje etter reglene i Hovedavtalen og ellers etter de prinsipper som gjelder for omstillingsarbeid i statlige virksomheter.

4.5 Høringsinstansenes synspunkter med konklusjoner

4.5.1 Forslaget om opprettelsen av et politidirektorat

I Politidistriksutvalgets forslag til opprettelse av et politidirektorat heter det:

«Politidirektoratet foreslås etablert som et selvstendig forvaltningsorgan hvor direktoratet er direkte underlagt Justisdepartementet (Justisministeren) og lederen rapporterer til og er ansvarlig overfor Justisdepartementet. Utvalget vil ikke foreslå at det opprettes et eget styre for direktoratet, det vil kunne forstyrre og skape uklarhet i statsrådets styring og kontroll med etaten. (Jfr AAD, «Bruk av styrer i staten».)

Alle politidistriktene og alle særorganene, med unntak av SI, foreslås å rapportere til sjefen for Politidirektoratet med unntak av påtalemessige spørsmål, som er Riksadvokatens ansvar. For Politiets overvåkingstjeneste gjelder egne rapporteringsrutiner til politisk ledelse, utvalget foreslår ingen endringer her, men forutsetter at Politiets overvåkingstjeneste i administrative spørsmål rapporterer til sjefen for Politidirektoratet og ellers deltar som en del av politiet. På denne måten vil Politidirektoratet ha full oversikt over både den generelle polititjeneste og den spesielle polititjeneste som i hovedsak skal bistå politidistriktene i deres arbeid.

Politidirektoratet vil få ansvar for tilrettelegging og bruk av tildelte ressurser for å nå de mål som Justisdepartementet fastsetter i sitt årlige tildelingsbrev. Det vil i løpet av året være behov for regelmessig rapportering, gjensidig informasjonsutveksling og drøfting av langsiktige planer og aktuelle spørsmål. Det kan være aktuelt med møter for å drøfte spesielle tema av internasjonal eller nasjonal betydning.

Lederen av Politidirektoratet bør ha en tittel som gjør det lett å identifisere, og det bør fremgå at vedkommende er sjef for en riksinstitusjon på samme måte som Riksadvokaten. I norsk politi- og lensmannsetat brukes «politimester» og «...sjef» i forvaltningen er «direktør» som regel brukt. I Sverige og Danmark brukes tittelen «rikspolitisjef».

Utvalget vil foreslå at Norge følger de andre nordiske land med tilsvarende ordninger og forslår at sjefen for Politidirektoratet får tittelen rikspolitisjef. Stillingen bør tilsettes på åremål og utnevnes i statsråd. Rikspolitisjefen bør ha politimyndighet, men ikke påtalemyndighet.

Politidirektoratet bør organiseres slik at politidistriktene får en god støtte i sitt arbeid.

Det foreslås etablert både generelle avdelinger som er organisert regionvis, og spesialavdeling med ansvar for særorganene og deres virksomhet (Kriminalpolitisen, Politiets overvåkingstjeneste, Økokrim, PD, PMT UP og PHS) i tillegg til en avdeling med ansvar for administrasjon og utvikling.

Avdelingene foreslås ledet av direktører (politidirektører). I direktoratets interne organisering foreslås lederne for avdelingene (politidi-

rektørene) tilsatt på åremål, utnevnt i statsråd. Det vil sikre politisk ledelse styring med rekruttering i viktige stillinger i direktoratet. Stillingerne bør tilsettes på åremål fordi de politiske myndigheter bør kunne påvirke tilsetting av ledelsen i direktoratet. Politidirektørene for de generelle og spesielle avdelingene bør ha kompetanse tilsvarende politimesternivå, dog uten påtalekompetanse.

Det bør etableres samarbeidsordninger mellom riksadvokat og rikspolitisjef.

Som nevnt ovenfor foreslås ressurser som tilsvarer frigjorte stillinger i Justisdepartementet og et visst antall innbeordret personell å danne kjernen i det nye direktoratet. Under punkt 5.5 ¹⁾ foreslås i første omgang landsdelsordningen nedlagt i sin nåværende form og de frigjorte stillingene, foreslås overført til direktoratet. Under punkt 5.4 foreslås Utrykningspolitiet omorganisert slik at deler av det sentrale arbeidet inkorporeres i Politidirektoratet.»

4.5.2 Høringsuttalelsene

Nedenfor gjengis de sentrale deler av høringsuttalelsene for såvidt angår spørsmålet om etableringen av Politidirektoratet.

Riksadvokatens høringsuttalelse

Riksadvokaten mener noe av svakheten ved den eksisterende sentrale ledelse har vært Politiavdelingens kontrollspenn med mer enn 60 enheter totalt. Tatt i betraktning at utvalget ikke foreslår å opprette noe ledelsesnivå mellom den sentrale og den lokale ledelse, men tvert imot går inn for å sløyfe det trekk av regional ledelse som landsdelspolitimestrene utgjør, reiser riksadvokaten spørsmål om ikke de samme problemer bare flyttes over til et nytt organ.

Riksadvokaten har imidlertid forståelse for at det kan være gunstig å foreta et organisatorisk skille mellom funksjonen som faglig sekretariat for den politiske ledelsen og funksjonen som etatsledelse og overordnet forvaltningsorgan/klageorgan. Riksadvokaten har inntrykk av at sekretariatsfunksjonen, i hvert fall til tider, legger bånd på betydelige ressurser i Politiavdelingen. Dette vanskeliggjør både den langsiktige planlegging og utvikling, den daglig etatsledelse og behandlingen av enkeltsaker. Et organisatorisk skille i form av at etatsledelsen og enkeltsaksbehandlingen legges til et direktorat, vil sikre at disse funksjoner kan vies større oppmerksomhet. Dersom avgjørelsesmyndigheten i et større antall spørsmål legges til et politidirektorat, vil dette kunne gi en mer effektiv saksbehandling og et mer hensiktsmessig beslutningsnivå.

Politidistriksutvalget har pekt på at et direktorat vil kunne organiseres slik at den daglige oppfølging og kontroll av politidistriktene legges til regionkontorer i direktoratet. Etter riksadvokatens syn kan dette minske ulempene ved det omfattende kontrollspenn som et politidirektorat må forholde seg til, også etter eventuelle distriktsreguleringer. Samtidig vil en slik «sentral regionalisering» legge forholdene til rette for en enhetlig ledelse og praksis. Det siste er ikke minst viktig for en etat som har betydelige inngrepshjemler. Den effektivisering av oppfølgingen og kontrollen med politidistriktene som en

¹⁾ Henvisningene gjelder punkter i Politidistriksutvalgets innstilling.

«sentral regionalisering» vil innebære, kan vanskelig tenkes realisert innenfor Politiavdelingen.

Riksadvokaten redegjør for det han oppfatter som «betydelige mangler i Politidistriksutvalgets utredningen og dermed i beslutningsgrunnlaget», men vil likevel «ikke gå i mot at det opprettes et politidirektorat». «Dette standpunkt er imidlertid basert på tre forutsetninger:

- Det to-sporede system skal opprettholdes som i dag også etter opprettelsen av et politidirektorat.
- Det foretas ingen endring i etterforskningsbegrepet, som har betydning for ansvar og instruksjonsmyndighet.
- Politidirektøren (evt. rikspolitisjefen) eller ansatte ved direktoratet skal ikke ha påtalemyndighet».

Riksadvokaten peker på at spørsmålet om direktoratets oppgaver må ses i et større perspektiv enn det en ren utflytting av departementskontorer gir. Her er det naturlig å ta utgangspunkt i Politidistriksutvalgets mandat. Etter dette skal de organisatoriske endringene i politi- og lensmannsetaten ha som siktemål å gi en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det er da naturlig å drøfte om ikke oppgaver som i dag ligger til sentrale særorganer, bør legges til direktoratet. Dette må igjen ses i sammenheng med hvordan innsatsen mot den organiserte og grenseoverskridende kriminaliteten bør organiseres og forankres.

Etter riksadvokatens syn er følgende fem grupper av oppgaver av en slik art at de bør ligge på direktoratsnivå:

1. Fastsetting av mål og prioriteringer for polititjenesten og oppfølging av disse.

«De overordnede mål og prioriteringer for polititjenesten må fastsettes av Stortinget og Justisdepartementet. For øvrig bør rammene for virksomheten trekkes opp av direktoratet. Direktoratet må også ha ansvaret for oppfølging av disse. Felles (generelle) mål og prioriteringer er en forutsetning for at man skal ha en mest mulig lik polititjeneste over hele landet. En annen sak er at målene må konkretiseres lokalt».

«Beslutninger om mål og prioriteringer må bygge på et grunnlag. For politiet vil dette i betydelig grad være en beskrivelse av kriminalitetssituasjonen, trekk ved kriminalitetsutviklingen og antagelser og prognoser om hvilken kriminalitetstrussel man vil stå overfor. Innhenting og bearbeiding av slikt materiale (strategisk etterretning) bør etter riksadvokatens oppfatning foretas i direktoratet».

2. Tildeling av ressurser.

3. Metodeutvikling og regelendringer.

4. Kontroll og klagebehandling for vedtak truffet av politiet utenfor straffesaksbehandlingen.

5. Internasjonalt samarbeid.

Statsadvokatenes høringsuttalelser

Med visse forbehold slutter statsadvokatene seg til forslaget om et politidirektorat under ledelse av en rikspolitisjef uten påtalemyndighet. Dersom Politidirektoratet tildeles operative oppgaver knyttet til straffesaksbehandling, vil dette innebære at rikspolitisjefen må ha påtalemyndighet. Statsadvokatene

mener derfor Politidirektoratet må organiseres slik at Politidirektoratet i liten grad blir operativt, og at den høyere påtalemyndighets styring av etterforskningsvirksomheten ikke blir endret. Det bør holdes fast ved at etterforskningsvirksomheten styres av påtalemyndigheten som er uavhengig av den politiske ledelsen i Justisdepartementet.

Det fremheves at det bør bli en fast struktur på Politidirektoratets forhold til påtalemyndigheten. Opprettelse av et direktorat vil kunne medføre en meget stor grad av maktkonsentrasjon, noe som innebærer en fare for maktmisbruk. Styringen innenfor dagens to-sporede system er samordnet gjennom et samarbeid mellom Justisdepartementet og riksadvokaten, dette samarbeid må nå utvides til også å gjelde en rikspolitisjef.

Statsadvokatene har i dag totalansvaret for straffesaksbehandlingen innenfor distriktet, noe som innebærer samarbeid, men også initiativ og påtrykk overfor politimesterne. Det synes åpenbart at det lett kan oppstå betydelige problemer i statsadvokatenes styringsfunksjon dersom rikspolitisjefen ikke i nødvendig grad er seg det to-sporede system bevisst.

Statsadvokatene i Troms og Finnmark og Agder støtter forslaget om å opprette et politidirektorat, under henvisning til at det vil bety et fremskritt i forhold til dagens situasjon, men mener den beste løsningen vil være å opprette en regional politiledelse underlagt Justisdepartementet, slik det er skissert i vedlegg 5 til Politidistriksutvalgets innstilling. Ordningen bør ikke være en utbygging av den eksisterende landsdelsordningen, men lokaliseres separat fra politidistriktene - gjerne samlokalisert med det nye regionkontoret innen kriminalomsorgen og/eller de lokale.

Politimestrenes høringsuttalelser

Et stort flertall av politimestrene (46 av de 49 som har uttalt seg) gir sin støtte til at det etableres et politidirektorat, da de mener dette vil medføre bedre styring, samt tydeligere og ryddigere ansvarsforhold. Når det gjelder organiseringen, legges det spesielt vekt på spørsmålet om direktoratet skal ha operativ myndighet/styring, om delegasjon av oppgaver og hvordan direktoratet skal løse sitt personellbehov. Det understrekes også at det er viktig å avklare forholdet til øvrige politienheter og den overordnede påtalemyndighet og om sjefen for Politidirektoratet skal ha påtalemyndighet.

Politimesteren i Kristiansand går imot at det etableres et politidirektorat på det nåværende tidspunkt. Han viser til at man bør vurdere andre muligheter og eventuelt andre effektiviserings- og rasjonaliseringstiltak, før man kan gi svar på politiets og departementets organisatoriske og administrative problemer.

Særorganenes høringsuttalelser

Samtlige av politiets særorganer støtter forslaget om å opprette et politidirektorat. Under henvisning til at NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat» ikke går nærmere inn på Politidirektoratets oppgaver, gir mange av særorganene uttrykk for hvordan Politidirektoratet bør organiseres.

Politiets høgskolen viser til at det bør være et nært samarbeid mellom direktoratet og Politiets høgskolen og at det i direktoratet bør etableres spesialavdelinger med ansvar for særorganene og deres virksomhet. Politiets materieltje-

neste peker på at direktoratet må være en kompetent fagmyndighet, systemutvikler og koordinator, som kan skape rammer, system og retningslinjer egnet til å skape forutsetning for rasjonell operativ drift, samt at ledelsen må gis klare retningslinjer og fullmakter som frigjør direktoratet fra detaljstyring og kontroll. Politiets datatjeneste peker på at direktoratet ikke bør organiseres i avdelinger med ansvar for egne regioner, da dette kan føre til overlappende funksjoner, og vil være administrativt mer krevende. Politiets overvåkingstjeneste viser til at det ikke bare handler om å flytte oppgaver fra en nasjonal politiledelse, men at det også er viktig å delegerer funksjoner fra sentralt til lokalt/regionalt nivå. ØKOKRIM understreker at direktoratet ikke skal ha påtalemyndighet, men peker på at det må etableres et tett samarbeid mellom riksadvokaten og direktoratet. Kriminalpolitisen viser til at Politidirektoratet må ha beslutningsmyndighet knyttet til politioperative funksjoner på et overordnet nivå for å kunne bidra til en mer koordinert og offensiv kriminalitetsbekjempelse.

Departementenes høringsuttalelser

Av de 12 departementene som har avgitt høringsuttalelse, støtter 3 departementer Politidistriksutvalgets forslaget om at det etableres et politidirektorat, de resterende har ingen merknader. De som gir sin støtte til forslaget er Arbeids- og administrasjons-, Finans- og toll- og Forsvarsdepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet har ingen kommentarer til Politidistriksutvalgets forslag om å etablere et politidirektorat. Det vises imidlertid til at det ved opprettelse av nye statsinstitusjoner og ved omorganiseringer, rasjonaliseringer, større utvidelser, omlokaliseringer eller etableringer av nye enheter under eksisterende institusjoner bør foretas en bred vurdering, hvor hensynet til den regionale fordeling av arbeidsplasser må tillegges vesentlig vekt.

Nærings- og handelsdepartementet har ingen kommentarer til Politidistriksutvalgets forslag om å etablere et politidirektorat, men viser til at man i det videre arbeidet må se nærmere på organiseringen av Statens innkrevingsentral, og viser i den forbindelse til at Næringslovutvalget her stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av at innkrevingsentral er et særorgan under Jusdepartementet.

Fagorganisasjonenes høringsuttalelser

Samtlige av fagorganisasjonene (Politiets fellesforbund, Norsk tjenestemannslag, Norges lensmannslag, Politiembetsmennenes landsforening, Etatsansattes landsforbund) støtter forslaget om å opprette et direktorat, men etterlyser nærmere vurdering og redegjørelse mht. til hvorvidt et direktorat vil bli en bedre løsning på dagens situasjon.

Politiets fellesforbund understreker at det er behov for full politisk kontroll med de oppgaver og gjøremål som politi- og lensmannsetaten forvalter. Etatsansattes landsforbund og Politiembetsmennenes landsforening peker på at Politidirektoratet som overordnet organ, må få et selvstendig myndighetsområde og gis ansvar for å fastlegge etatens generelle mål og prioriteringer. Videre må rammebetingelsene og fullmaktsområdene være klare og omfat-

tende slik at direktoratet ikke blir en «filial» av departementet. Statsråden/ departementet må ikke kunne gå inn og overprøve eller overstyre vedtak innenfor dette myndighetsområdet.

Politiembetsmennenes landsforening viser også til at direktoratet ikke bør være operativt, men at de tilsatte bør kunne bistå lokale politidistrikt i konkrete saker og oppdrag, under den lokale politimesterens ansvar og ledelse. De går inn for at det heller ikke bør foretas noen endringer i påtalemyndighetens organisasjon og myndighet, og at riksadvokaten fortsatt må fastsette de nærmere prioriteringer og mål mht. straffesaksbehandlingen. Politiembetsmennenes landsforening mener det er viktig at det gode samarbeidet mellom departementet og riksadvokaten videreføres, og at det legges til rette for et godt samarbeid mellom direktoratet og riksadvokaten. Politiembetsmennenes landsforening går inn for at rikspolisjefen har samme fagkompetanse som politimestrene og ekspedisjonssjefen, dvs. juridikum.

Fagorganisasjonene internt i Justisdepartementet, med unntak av Samfunnsviternes fagforening, uttrykker skepsis til forslaget om å etablere et politidirektorat. Fagorganisasjonene understreker at de ser nødvendigheten og nytten av å skille politikk og etatsledelse, samt at flere av departementets etatsoppgaver delegeres, men stiller spørsmål ved om en direktoratsmodell er den rette løsningen. Justisdepartementets juristforening uttrykker den største skepsis. Den påpeker behovet for at departementet kartlegger og vurderer de motstridene hensyn som følger av en direktoratsløsning, samt at departementet foretar en kostnadsvurdering, særlig sett hen til den svenske løsningen med en stor og kostnadskreven Rikspolisstyrelse. Juristforeningen mener videre, at man i stedet for en direktoratsløsning, bør vurdere å styrke/ overføre deler av Justisdepartementets oppgaver til allerede eksisterende særorganer og riksadvokaten.

Fylkeskommuner og kommuners høringsuttalelser

Av 14 fylkesmenn som har uttalt seg, støtter 9 forslaget om å opprette et politidirektorat. Det vises til at et nytt direktorat vil kunne avlaste departementet i den faglige og administrative styringen av etaten, og gi rom for en mer overordnet og helhetlig ledelse fra departementets side. En av fylkesmennene er imot forslaget, og viser til at erfaringer fra andre land har vist at det er viktig at den politiske ledelsen har et nært forhold til politiets ledelse, og mener det blir best ivaretatt av et departement.

Av de 118 kommunene som har avgitt høringsuttalelse er det et mindretall (27) som kommenterer Politidistriksutvalgets forslag om å opprette et politidirektorat. De kommunene som støtter forslaget forutsetter at den demokratiske kontrollen ivaretas og at det ikke medfører reduserte økonomiske ressurser til politi- og lensmannsetaten. De kommunene som er skeptiske til/ imot forslaget viser til at etablering av et politidirektorat vil medføre ytterligere ett trinn i hierarkiet, samt vil gjøre etaten mer byråkratisk og svekke den politiske styringen og kontrollen.

Konklusjoner

Politidistriksutvalget og en del av høringsinstansene har gått relativt mye i detalj når det gjelder forslag om Politidirektoratets egen organisering. Justisdepartementet ønsker å vente med å fastsette organisasjonsstrukturen i det nye Politidirektoratet til den nye direktoratsledelsen er utpekt og kan delta i dette arbeidet. Imidlertid gir både hovedkonklusjonene i 4.4. og den nærmere omtale av den nye Politiavdelingen og nytt Politidirektorat under kapittel 5 og 6, tilstrekkelige organisatoriske føringer for det videre reformarbeidet.

Politidistriksutvalget og en del av høringsinstansene foreslår videre at Norge følger de andre nordiske land med tilsvarende ordninger og foreslår at sjefen for Politidirektoratet får tittelen rikspolitisjef. Departementet støtter ikke dette forslaget og foreslår at Politidirektoratet ledes av en direktør, en tittel som brukes i andre direktorater.

Direktøren for Politidirektoratet bør tilsettes på åremål og beskikkes i statsråd. Departementet støtter imidlertid Politidistriksutvalgets forslag om å gi direktøren politimyndighet, men ikke påtalemyndighet.

Titler, stillingskategorier, myndighets- og ansvarsområder ut over det som fremkommer i proposisjonen utstår til direktøren er tiltrådt og kan delta i de nødvendige beslutninger.

4.6 Den sentrale politiledelsen og påtalemyndigheten

4.6.1 Påtalemyndighetens fagområde

Politidirektoratets forhold til påtalemyndigheten, herunder spørsmålet om Politidirektoratet skal tillegges påtalemyndighet, har vært et sentralt spørsmål under reformarbeidet. Under dette punktet gis en redegjørelse for hvordan påtalemyndigheten fungerer innenfor politisystemet og departementets konklusjoner.

Politiet står under kontroll og ledelse av overordnet påtalemyndighet for såvidt gjelder etterforskning og annen behandling av straffesaker, men er undergitt Justisdepartementets kontroll og ledelse i andre spørsmål. Det eksisterer således to kommando- eller rapporteringslinjer som først forenes hos Kongen i statsråd.

Påtalemyndigheten er organisert slik at den på laveste nivå er integrert i politiet ved at enkelte stillingskategorier i politiet er tillagt påtalemyndighet. Den høyere påtalemyndighet (statsadvokatembetene) er derimot organisert under riksadvokaten.

Riksadvokatens og påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandlingen, herunder fagledelsen av denne. Riksadvokatens myndighets- og ansvarsområde og uavhengige stilling er definert gjennom straffeprosessloven § 56 som fastsetter at «Riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten. Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av hans verv».

Etter straffeprosessloven setter påtalemyndigheten i verk og leder etterforskningen, treffer påtalemessige avgjørelser og fører ferdig etterforskede saker for domstolene. Straffeprosessloven § 226 første ledd angir formålet med etterforskning til å være «å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens

behandling for retten». Det er med andre ord tale om en formålsstyrt innsamling av fakta med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål.

Etterforskning kan etter dette angis som de undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å:

- a) avdekke om straffbart forhold er begått eller begås
- b) avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling for retten

Det ligger et vesentlig rettssikkerhetshensyn i at det er de rettslige premisser som styrer spørsmålet om etterforskning skal iverksettes, hvordan etterforskningen bør legges opp og hvor store ressurser som skal settes inn. Det ligger også et rettssikkerhetshensyn i funksjonsdelingen mellom politi og påtalemyndighet. Det er et grunnprinsipp for organiseringen av påtalemyndigheten og en ytterligere rettssikkerhetsgaranti, at den i behandlingen av enkeltsaker skal være uavhengig Justisdepartementet.

Utøvelse av påtalemyndighet i den enkelte sak innebærer kompetanse til å beslutte etterforskning og reise, eller unnlate å reise, tiltale for straffbare handlinger, føre offentlige straffesaker ved domstolene, å anvende rettsmidler mot slike avgjørelser eller for øvrig instruere underordnede i behandlingen av straffesaker.

4.6.2 Spørsmålet om påtalemyndighet i Politidirektoratet

En nødvendig forutsetning for en effektiv straffesaksbehandling er et godt fungerende samarbeid mellom politi og påtalemyndighet både på lokalt og sentralt nivå. Et slikt godt fungerende samarbeid er blant annet betinget av en klar ansvars- og kompetansedeling samt klare ordre- og rapporteringslinjer.

Norsk politi er organisert etter en modell hvor politimestrenes ansvarsområder er angitt geografisk. Det alt vesentlige av ressursene tildeles de enkelte politidistrikter. Et vesentlig problem i forhold til bekjempelse av grense- og distriktsoverskridende kriminalitet er således at intet politidistrikt vil ha et klart definert ansvar for denne kriminaliteten eller tilstrekkelige ressurser for å bekjempe den. Etterforskning av organisert kriminalitet er ofte langt mer ressurskrevende enn de såkalte «tradisjonelle» kriminalitetsformer.

Påtalemessige og administrative prioriteringer for den sentrale politiledelse

Politiet forholder seg til de ordre og direktiver som blir gitt av både riksadvokaten og den sentrale politiledelsen (i dag: Justisdepartementets Politiavdeling). Politidirektoratet vil innta en plass i dette systemet, med ordre- og direktivmyndighet. I de tilfeller hvor direktivenes innhold er koordinerte og for øvrig samsvarer med hverandre, er dette uproblematisk. I enkelte tilfeller kan det tenkes direktiver som etter sitt innhold kan være motstridende. Det er derfor viktig at de etablerte rutiner forsterkes og sikres slik at samarbeidet mellom riksadvokaten og Justisdepartementet kan også utvides til å omfatte Politidirektoratet. Det er blant annet viktig å avklare i den enkelte sak hvem som har ansvar for hva, og for øvrig så langt mulig sikre at retningslinjer og direktiver munner ut i sammenfallende prioriteringer for politiets innsats.

Administrative spørsmål i forholdet mellom påtalemyndighet og den sentrale politiledelse

Den høyere påtalemyndighet ligger i dag administrativt under Justisdepartementet. Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse forutsatt at den høyere påtalemyndighet fortsatt administrativt vil høre under Justisdepartementet.

Konklusjoner

Det følger av dagens påtalesystem at Politidirektoratet vanskelig kan tillegges påtalemessige oppgaver. I påtalehierarkiet er politiet lokal utøver av påtalemyndighet, statsadvokatene er regionale utøvere, og riksadvokaten overordnet, sentral utøver. Innenfor ett saksfelt, den alvorlige økonomiske kriminalitet og miljøkriminalitet, er det riktignok gjort unntak fra denne ordningen ved at statsadvokatnivået er inkorporert i et sentralt etterforskningsorgan (ØKO-KRIM). Ikke på noe saksfelt er imidlertid en del av politiet gitt overordnet påtaleansvar for andre deler av politiet.

Å legge påtalemyndighet til Politidirektoratet i denne situasjonen vil snarere forsterke uklare ansvarsforhold enn å klargjøre dem. Delingen mellom riksadvokatens ansvar og Politidirektoratets ansvar styrker hovedforutsetningen for reformen om en sentral politiledelse under betryggende politisk og administrativ styring og kontroll. Vårt to-sporede system kan også betraktes som et samvirkende beslutningssystem der man oppnår en ønsket fordeling av makt mellom påtalemyndigheten og politiet.

Det vil dessuten skape svært uryddige kommandolinjer om et sentralt organ som Politidirektoratet, med en politidirektør som øverste leder, skulle gis påtalemyndighet, overordnet politimestrenes. Både i forhold til politimestrene, særorganer med påtalekompetanse og statsadvokatene vil det være uheldig at direktøren for Politidirektoratet tilhører påtalehierarkiet. Å kombinere påtalekompetanse med annen instruksjonsmyndighet overfor politiet som Politidirektoratet nødvendigvis må ha, kan også lett skape et uriktig inntrykk av at Politidirektoratet skaper et nytt overordningsforhold i påtalemessige anliggender.

Når det gjelder ivaretagelsen av påtalemessige oppgaver, ser man heller ikke at disse nødvendigvis gjør at det legges påtalemyndighet til Politidirektoratet. Det vises i den forbindelse til prinsippet om at de fleste påtalemessige avgjørelser bør treffes lokalt, dvs. av de av påtalemyndighetens tjenestemenn som er integrert i det enkelte politidistrikt. Å legge påtalemyndighet til Politidirektoratet ville dessuten representere et tilbakeskritt i forhold til de senere års utvikling i retning av større grad av delegasjon av påtalekompetanse fra statsadvokatene til politijuristene.

Et politidirektorat uten påtalemyndighet vil gjøre det desto mer nødvendig at Politidirektoratet knytter til seg personell med erfaring fra påtalemyndighetens fagområde. Mange avgjørelser og prioriteringer som vil bli foretatt i Politidirektoratet vil kunne ligge i grenselandet opp mot påtalemyndighetens fagområde. Dette er heller ikke en ukjent problemstilling i dag, med Politiavdelingen som politiets sentrale ledelse. For at direktoratsbeslutninger i løpende saker i nødvendig grad skal tilpasses påtalemyndighetens interesser og ansvarsområde, er det nødvendig at Politidirektoratet knytter til

seg personell med påtaleerfaring. Dette vil sikre helhetlig planlegging og beslutninger.

Den høyere påtalemyndighets administrative tilknytning bør fortsatt være til Justisdepartementet. Det vises i den forbindelse til at det er viktig at høyere påtalemyndighets uavhengighet bevares fullt ut, og at det ikke etableres noe formelt eller uformelt underordningsforhold til Politidirektoratet.

4.7 Den sentrale politiledelsen og særorganene

Forslaget om etablering av Politidirektoratet forutsettes å styrke etatslederfunksjonen samtidig som administrative oppgaver i Justisdepartementet i vesentlig grad skal reduseres og overføres til Politidirektoratet, og eventuelt til politidistriktene og særorganene. For å kunne innfri en slik forutsetning, ønsker man at flest mulig av politiets særorganer skal rapportere til Politidirektoratet i politifaglige og administrative spørsmål. Mest mulig enhetlige rapporteringslinjer for særorganene vil gi en helhetlig koordinering og planlegging og derigjennom den beste ressursutnyttelsen i etaten. Ulike rapporteringslinjer for særorganene til den sentrale politiledelsen vil svekker styringsfunksjonen og skaper et uriktig inntrykk av at vedkommende særorgan innehar en særstilling i forhold til de politiske myndigheter.

Høringsuttalelsene viser at en del av særorganene foreslås fortsatt å rapportere til Justisdepartementet, men departementet mener at de grunner som anføres ikke er tungtveiende nok. Unntak er gitt for Politiets overvåkingstjeneste.

4.7.1 Den sentrale politiledelsen og Kriminalpolitisen

Kriminalpolitisen organisering og oppgaver

Kriminalpolitisen ble organisert som landsdekkende særorgan i 1959 og fungerer som et bistandsorgan for politidistriktene. Kriminalpolitisen spisskompetanse forutsettes benyttet hvor lokalt politi ikke selv har kompetanse eller kapasitet til å behandle konkrete saker. Under utøvelse av bistandsfunksjonen er personell fra Kriminalpolitisen underlagt det enkelte politidistrikt og straffesakene forfølges i de distrikt hvor de har sitt utspring.

Primæroppgavene ved Kriminalpolitisen er:

- Kriminalteknisk og taktisk etterforskningsbistand.
- Internasjonale samarbeidsoppgaver, herunder formidling av opplysninger om forbrytere og forbrytelser til og fra utlandet.
- Samordning av politiets kriminaletterretning.
- Registeransvar for ulike politiregistre.
- Fra år 2000 ansvar for Schengen Information System (SIS).
- Rådgiver for Justisdepartementet i kriminaltekniske spørsmål.

Kriminalpolitisen er gradvis tilført nye oppgaver. I 1996 ble Kriminalpolitisen tildelt nasjonalt ansvar for strategisk kriminaletterretning innenfor alle kriminalitetsområder unntatt de fagområdene som hører under Politiets overvåkingstjeneste og ØKOKRIM.

Kriminalpolitisen, som er lokalisert i Oslo, har i 1999 236,5 stillinger og et budsjett på 104 millioner kroner. Kriminalpolitisen er ikke tillagt påtalekompetanse.

Politidistriktstvalgets vurdering av Kriminalpolitisenralen

«Utvalget vil foreslå at sjefen for Kriminalpolitisenralen rapporterer til Rikspolitisjefen. Det foreslås ingen endringer i Kriminalpolitisenralens ansvarsområde, men det vil være behov for en grenseoppgang i forhold til de øvrige særorganene og politidistriktene når den nye organisasjonsstrukturen er etablert».

Høringsuttalelsene

Riksadvokaten viser til to alternative løsninger for Kriminalpolitisenralen:

«Kripos bør beholde de service- og bistandsfunksjoner enheten har i dag, men at enheten underlegges Politidirektoratet. Det er også fullt mulig - om man ønsker det - å legge disse funksjoner inn i direktoratet, for eksempel som en egen avdeling. Ingen av disse oppgaver krever påtalemyndighet. Riksadvokaten mener at den strategiske etterretning som nå drives ved Kripos, under enhver omstendighet bør overføres til direktoratet».

Det er kun ett av statsadvokatembetene som uttaler seg om Kriminalpolitisenralen. Det vises til at

«KRIPOS bør bestå som bistandsorgan for politidistriktene som i dag, men at KRIPOS administrativt er underlagt direktoratet. På bakgrunn av tendenser til organisert kriminalitet og at denne og andre former for kriminalitet i liten grad tar hensyn til politiets distriktsinndeling, er det behov for ytterligere utredning og debatt omkring KRIPOS rolle i forhold til politidistriktene, påtalemyndigheten og direktoratet».

Bare et lite antall politimestre har kommentert Politidistriktsutvalgets forslag vedrørende Kriminalpolitisenralen. De som har gitt kommentarer viser til at Kriminalpolitisenralen bør legges inn under direktoratet for å oppnå en enhetlig og helhetlig styring og kontroll av etaten. Etter politimestrenes oppfatning bør man se nærmere på grensene og samordningsfunksjonene mellom særorganene, f.eks. i forhold til politiet utlendingsarbeid, narkotikabistand, etterretning mm., samt overføre mer av virksomheten til politidistriktene, evt. slå sammen Kriminalpolitisenralen og ØKOKRIM. Noen mener at hvis Kriminalpolitisenralen legges inn under direktoratet må direktoratet ha påtalekompetanse.

Kriminalpolitisenralen mener de må forbli et sentralt politiorgan utenfor direktoratet og organiseres på samme måte som ØKOKRIM, med påtalemyndighet, og at både sjefen for Kriminalpolitisenralen og sjefen for ØKOKRIM bør inngå i ledergruppen til den framtidige rikspolitisjefen.

Konklusjoner

I funksjonen som bistandsenhet representerer Kriminalpolitisenralen en betydelig spisskompetanse blant annet innen etterforskning. Dette gjelder saker og sakstyper som etter sin alvorlighetsgrad eller kompleksitet faller utenfor hva de fleste politidistrikt har, eller har mulighet til å bygge opp kompetanse på. I mange alvorlige saker vil teknisk eller taktisk bistand fra Kriminalpolitisenralen være av stor betydning for mulighetene til å oppklare alvor-

lig kriminalitet. Innenfor de fagområder som det ytes bistand, er likheten stor med andre operative politienheter, slik som politidistriktene.

Kriminalpolitisenralen ivaretar dessuten på en rekke områder nasjonale funksjoner som er nødvendig for det øvrige politiets operative virksomhet, men som det ikke har falt naturlig å legge til enkelte utpekte politidistrikt. Dette gjelder f.eks. registeransvar for en rekke politiregistre og kommunikasjon med utenlandske politimyndigheter. Kriminalpolitisenralen disponerer betydelige ressurser til ivaretagelse av sine ulike funksjoner og oppgaver og har inntil nå hatt den samme administrative tilknytning som politidistriktene og de øvrige særorgan.

Etter departementets vurdering tilsier både Kriminalpolitisenralens oppgaver og funksjoner og hensynet til helhetlig planlegging og ressursdisponering at Kriminalpolitisenralen rapporterer politifaglig og administrativt til Politidirektoratet.

4.7.2 Den sentrale politiledelse og ØKOKRIM

ØKOKRIMs organisering og oppgaver

ØKOKRIM ble opprettet i 1989 i den hensikt å øke innsatsen mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Enheten har i 1999 et budsjett på 55 millioner kroner og med 90 jurister, polititjenestemenn og sivilt ansatte med særlig kompetanse innen blant annet økonomisk etterforskning, miljøkriminalitet og IT. ØKOKRIM er organisert i forskjellige team og lokalisert i Oslo.

ØKOKRIM er både et sentralt politiorgan og et statsadvokatembete. Innen sitt felt kan enheten påbegynne saker av eget tiltak, overta saker fra lokal påtalemyndighet eller på annen måte bistå eller gi råd. I påtalemessige spørsmål rapporterer ØKOKRIM til riksadvokaten, mens det politifaglig og administrativt rapporterer til Justisdepartementet. ØKOKRIM skal etter påtaleinstruksen § 35-1 også foreta kriminaletterretning på områdene økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

ØKOKRIMs har en særlig påtale- og politifaglig kompetanse som gjennom år er bygget opp omkring enhetens fagområde.

Politidistriktutvalget om ØKOKRIM

«Utvalget vil foreslå at sjefen for Økokrim rapporterer til Rikspolisjefen med unntak av i påtalemessige spørsmål. Det foreslås ingen endringer i Økokrims ansvarsområde, men det vil være behov for en grenseoppgang i forhold til de øvrige særorganene og politidistriktene når den nye organisasjonsstrukturen er etablert».

Høringsuttalelsene

«Etter riksadvokatens oppfatning bør det ikke være aktuelt å legge ØKOKRIM inn under Politidirektoratet. Enheten er i så stor grad et statsadvokatembete at det vil være kunstig om den skulle plasseres under politidirektøren. Enheten driver i all hovedsak med etterforskning, påtale og irettføring av straffesaker samt bistand til politidistriktene i straffesaker. Faglig sett er således virksomheten i det alt vesentlige riksadvokatens ansvar. De forholdsvis beskjedne administrative oppgaver som gjenstår, særlig knyttet til personell

og budsjett, kan forankres i Justisdepartementet på lik linje med det som gjelder for de ordinære statsadvokatembeter».

Statsadvokatene mener at det sterke påtaleelementet i ØKOKRIM, med førstestatsadvokater som ledere av etterforskingen, samt det forhold at ØKOKRIM har et avgrenset landsdekkende ansvar, tilsier at også ØKOKRIM bør organiseres direkte under Justisdepartementet. Alternativet må være at ØKOKRIM (lik Politiets overvåkingstjeneste) rapporterer til direktoratet i politifaglige og administrative forhold.

Få politimestre har kommentarer til utvalgets forslag vedrørende ØKOKRIM. Det vises til at hvis ØKOKRIM legges inn under direktoratet må direktoratet ha påtalekompetanse, men siden ØKOKRIM har både etterforsknings- og påtaleoppgaver bør det fortsatt ligge under Justisdepartementet. Når det gjelder rapportering mener mange at ØKOKRIM bør rapportere direkte til riksadvokaten/ statsadvokatene.

I sin høringsuttalelse om sin egen administrative plassering fremholder ØKOKRIM at enheten bør organiseres under Justisdepartementet, eventuelt under riksadvokaten og har vist til:

- at enheten i all hovedsak har et arbeidsområde som faglig sorterer under riksadvokaten, og ikke andre typer politioppgaver slik som politidistriktene og andre særorganer.
- at enheten brukes som et redskap i de politiske myndigheters satsing på komplisert økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, og slik sett i enkelte sammenhenger tildeles oppgaver direkte fra regjeringen.
- at ØKOKRIMs oppgaver lett kan bli ressursmessig nedprioritert dersom enheten organiseres under Politidirektoratet.
- at det er nødvendig for samarbeidet med andre kontrollorganer og utnyttelsen av felles ressurser at ØKOKRIM er organisert under Justisdepartementet på samme måte som samarbeidende kontrolletater er organisert under sine respektive fagdepartementer.
- at det er grunn til å frykte at kriminalitetsbekjempelsen innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet blir mer byråkratisk og mindre effektiv dersom enheten legges administrativt under Politidirektoratet.

Konklusjoner

ØKOKRIM må betraktes som en organisatorisk sammenbygging av en etterforskningsenhet og et statsadvokatembete. Enheten dels etterforsker og dels irettefører egne saker, dels yter enheten ulike typer bistand til politidistriktene og andre særorganer, og dels ivaretar funksjoner innenfor kriminalitetsforebygging og rådgivning. ØKOKRIMs oppgaver måtte før 1989 ivaretas av lokale politimyndigheter. ØKOKRIM har inntil nå hatt den samme administrative tilknytning som de øvrige særorganer, blant annet Kriminalpolitisen- tralen.

Til grunn for forslaget om etableringen av Politidirektoratet ligger et stadig mer synlig behov for en bedre samordning av nasjonale, strategiske og operative planer, og for en bedre samordning av ressursinnsatsen. Ut fra et slikt kriminalpolitisk samordningsperspektiv vil det være uheldig om en så viktig enhet som ØKOKRIM skal gis en annen administrativ tilknytning til den sentrale politiledelsen enn de øvrige særorganene. ØKOKRIM bør derfor i

politifaglige og administrative spørsmål rapportere til Politidirektoratet, mens det i påtalespørsmål rapporterer som nå, til riksadvokaten.

4.7.3 Den sentrale politiledelsen og Politiets overvåkingstjeneste

Politiets overvåkingstjenestes organisering og oppgaver

Politiets overvåkingstjeneste ledes av overvåkingssjefen gjennom et sentralt politiorgan, Overvåkingssentralen (OVS). Tjenesten er inndelt i 7 regioner, som hører direkte inn under Overvåkingssentralen. Politimesteren i det distrikt som er utpekt som regionansvarlig leder overvåkingstjenesten i regionen. Den lokale politimester er ansvarlig for overvåkingstjenesten i eget distrikt. Ansvar for overvåkingstjenesten i Oslo politidistrikt ivaretas av Overvåkingssentralen.

Politiets overvåkingstjeneste har til oppgave å forebygge, motvirke og etterforske lovbrudd mot statens selvstendighet og sikkerhet, ulovlig etterrettingsvirksomhet, ulovlig teknologioverføring, spredning av masseødeleggesvåpen og sabotasje og politisk motivert vold (terrorisme). Justisdepartementet kan pålegge Politiets overvåkingstjeneste ansvar for å forebygge, motvirke og etterforske internasjonal organisert kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser.

Politidistriktstvalgets og Danielsenutvalgets vurderinger av Politiets overvåkingstjeneste

«Alle politidistriktene og alle særorganene, med unntak av Statens innkrettingsentral (SI), foreslås å rapportere til sjefen for Politidirektoratet med unntak av påtalemessige spørsmål, som er Riksadvokatens ansvar. For Politiets overvåkingstjeneste gjelder egne rapporteringsrutiner til den politiske ledelsen, utvalget foreslår ingen endringer her, men forutsetter at Politiets overvåkingstjeneste i administrative spørsmål rapporterer til sjefen for Politidirektoratet og ellers deltar som en del av politiet.»

«Sjefen for overvåkingstjenesten skal etter regelverk og instruks rapportere til Justisminister i fastsatte saker. Med unntak i påtalemessige spørsmål foreslår utvalget at overvåkingssjefen rapporterer til Rikspolitisjefen.»

I overvåkingsinstruksen er det bestemt at Politiets overvåkingstjeneste i saker som gjelder terror- og sabotasjehandling, skal rapportere til Justisdepartementet i samsvar med gjeldende planverk og direktiver, og for øvrig holde Justisdepartementet «underrettet om alle viktige saker». Informasjonsplikten omfatter også etterforskingssaker/straffesaker, altså også «viktige saker» som hører under påtalemyndigheten. Danielsenutvalget, jf. NOU: 1998:4 «Politiets overvåkingstjeneste» side 113-114, uttaler følgende om Politiets overvåkingstjeneste's informasjonsplikt overfor departementet:

«Etter utvalgets vurdering foreligger det (likevel) en rekke gode grunner som taler for å opprettholde Politiets overvåkingstjenestes informasjonsplikt overfor Justisdepartementet, selv om informasjonsplikten ikke ledsages av et tilsvarende ansvar for å gripe inn i eller på annen måte influere på en bestemt sak. Blant annet, er det i seg selv av verdi at politiske myndigheter har oversikt over viktige straffesaker på områder som berører nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det er også viktig at Justisdepartementet får tilgang til et helhetsbilde av tjenestens virksomhet,»

Danielsenutvalget konkluderer med at Politiets overvåkingstjenestes informasjonsplikt overfor Justisdepartementet ikke bør beskjæres av hensyn til påtalemyndighetens uavhengige stilling. De beste grunner taler for at Politiets overvåkingstjeneste også i fremtiden bør ha rett og plikt til å informere om alle viktige saker innenfor sine arbeidsfelter.

Høringsuttalelsene

Riksadvokaten har forståelse for at Politiets overvåkingstjeneste, som i dag, bør rapportere direkte til Justisdepartementet. Han viser til innstillingen fra Danielsenutvalget (NOU 1998:4 «Politiets overvåkingstjeneste»), Lund-kommissionens rapport og Politidistriksutvalget (NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat») og mener det er nærliggende å forstå det slik at det er et ønske at den politiske ledelse i Justisdepartementet i større grad skal styre overvåkingstjenestens virksomhet enn tidligere. Riksadvokaten peker på at dersom dette skal følges opp kan tjenesten vanskelig legges inn under et Politidirektorat.

Statsadvokatene viser til at Politidistriksutvalgets forslag medfører at Politiets overvåkingstjeneste får hele tre kanaler å rapportere gjennom: riksadvokat, rikspolitisjef og departementet. Flertallet mener derfor at Politiets overvåkingstjeneste ikke bør legges under direktoratet, men forbli under Justisdepartementet. Alternativet er at Politiets overvåkingstjeneste rapportere til direktoratet i administrative forhold, samt at det opprettes særlige rapporteringsrutiner for Politiets overvåkingstjeneste til Justisdepartementet, slik utvalget foreslår. Det vises imidlertid til at faren ved en slik rapporteringsordning er at det skapes uklare ansvarsforhold mellom Politiets overvåkingstjeneste, Politidirektoratet og Justisdepartementet, i saker som ikke gjelder etterforskning.

Politimestrene har få kommentarer til utvalgets forslag vedrørende Politiets overvåkingstjeneste. De kommentarene som gis omhandler overvåkingstjenestens tilknytning til Politidirektoratet og hvem Politiets overvåkingstjeneste skal rapportere til. Fra enkelte høringsinstanser bemerkes det at overvåkingstjenesten bør legges til Politidirektoratet slik at en oppnår en enhetlig og helhetlig styring og kontroll av etaten. Andre mener Politiets overvåkingstjeneste administrativt bør ligge under direktoratet, men rapportere direkte til justisministeren eller riksadvokaten.

Politiets overvåkingstjeneste har i sin høringsuttalelse vist til Danielsenutvalget i NOU 1998:4 «Politiets overvåkingstjeneste» side 111:

«Overvåkingsvirksomhet er av inngripende art overfor de berørte borgere. Bl. a. av den grunn er det nødvendig å sikre at virksomheten er underlagt politisk styrbarhet. Men at forholdet til POT organiseres slik at regjering og departement har gode muligheter til samfunnsmessig, politisk styring, fortrenger ikke behovet for at POT som statlig fagmyndighet evner å ivareta verdier som er uavhengig av politiske skifter, f.eks. rettssikkerhet. POT må også ha en selvstendighet og kunne gi fagbaserte råd under skiftende politiske forhold».

Med basis i denne vurdering er det overvåkingstjenestens syn at «POT skiller seg fra de øvrige særorganer» og at tjenesten ikke bør underlegges et politidirektorat.

Konklusjoner

Politiets overvåkingstjeneste ligger i dag politifaglig og administrativt under Justisdepartementet. Som en følge av at overvåkingstjenesten utfører etterforskningsoppgaver er det også en rapporteringslinje til høyere påtalemyndighet. I saker av «politisk karakter» eksisterer det videre en rapporteringsplikt fra overvåkingssjefen direkte til justisministeren/Justisdepartementet.

Det foreligger således tre rapporteringslinjer, hvorav to går til Justisdepartementet som adressat. Ved å legge Politiets overvåkingstjeneste administrativt under Politidirektoratet uten å endre de øvrige rapporteringslinjene, kan man få et uryddig system:

- Administrative spørsmål rapporteres til Politidirektoratet
- Påtalemessige spørsmål rapporteres til høyere påtalemyndighet (statsadvokaten)
- «Politiske saker» rapporteres til justisministeren/Justisdepartementet

Når det gjelder Politiets overvåkingstjeneste, fravikes det prinsipielle standpunkt om at særorganene bør rapportere til Politidirektoratet. Overvåkingstjenestens spesielle politiske rolle nødvendiggjør et avvik fra hovedprinsippet. Det har vært bred politisk enighet om behovet for en nær politisk oppfølging av Politiets overvåkingstjeneste. Det bør derfor ikke gjøres endringer i rapporteringslinjen mellom overvåkingssjefen og Justisdepartementets politiske ledelse. Politiske styringssignaler vil for denne tjenestens vedkommende utgjøre et vesentlig element i styringen av tjenesten. Ut fra disse betraktninger mener departementet at Politiets overvåkingstjeneste både politifaglig og administrativt fortsatt bør rapportere til Justisdepartementet. Den påtalemessige rapporteringslinjen til statsadvokaten blir som nå.

At et særorgan som Politiets overvåkingstjeneste blir et unntak fra prinsippet om rapportering til Politidirektoratet, kan innebære en risiko for at tjenesten stilles litt på utsiden av det strategiske og operative politiarbeid som vil bli videre utformet og forsterket mellom Politidirektoratet, politidistriktene og øvrige særorgan. For å redusere risikoen må det derfor etableres klare og forpliktende samarbeidsformer mellom departementet, Politiets overvåkingstjeneste og Politidirektoratet. Det økende behov som norsk politi har for å samordne og planlegge innsatsen mot organisert kriminalitet både nasjonalt og internasjonalt kan vanskelig få full effekt, uten deltagelse fra Politidirektoratet, politidistriktene og alle særorganene.

4.7.4 Den sentrale politiledelsen og Utrykningspolitiet

Utrykningspolitiets organisering og oppgaver

Utrykningspolitiet (UP) ble opprettet i 1937 i forbindelse med overgangen fra kommunalt til statlig politi. Utrykningspolitiet er organisert med en fast stab på 30 stillingshjemler, herunder 11 distriktsledere. Til de 11 UP-distriktene som landet er inndelt i, beordres det til sammen 293 polititjenestemenn fra politidistriktene. Utrykningspolitiet har i 1999 et budsjett på 61 millioner kroner.

Utrykningspolitiet var i utgangspunktet tiltenkt å være en sentral enhet som skulle forsterke det enkelte politidistrikt ved behov. Enheten har imidlertid utviklet seg til å bli et trafikkløst politidistrikt med oppgave å redusere antallet trafikkulykker og forebygge lovovertrедelser i trafikken. Utrykningspolitiet skal:

- Yte politidistriktene bistand til planlegging, tilretteleggelse og gjennomføring av trafikkinnsatsen.
- Sammen med lokalt politi utføre trafikkteneste i politidistriktene.
- Om nødvendig yte politidistriktene bistand i forbindelse med andre kriminalitetstyper enn trafikkovertredelser.

Sjefen for Utrykningspolitiet er ikke tildelt påtalekompetanse. Straffbare forhold som avdekkes gjennom Utrykningspolitiets innsats forfølges av påtalemyndigheten i det politidistrikt hvor forholdet er begått.

Politidistriksutvalget om Utrykningspolitiet

«Utvalget vil foreslå at den faste staben på 30 stillingshjemler integreres i Politidirektoratet, for å følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i politidistriktene. De innbeordrede 253 polititjenestemenn/kvinner fra politidistriktene og 40 fra lensmannskontorene, tilbakeføres til distriktene med oppgave å utføre politiets trafikksikkerhetsoppgaver minst tilsvarende dagens nivå. Det er utvalgets oppfatning at arbeidet med trafikksikkerhet må videreføres på et høyt ambisjonsnivå og det er viktig å finne frem til ordninger som sikrer dette. I tillegg er utvalget opptatt av den fleksibilitet som UP i dag representerer. Dette bør kunne opprettholdes ved at de 293 stillingene kan beordres til spesielle oppgaver på samme måte som i dag. UP's rolle som beredskapsenhet utredes nærmere».

Høringsuttalelsene

Statsadvokatene støtter forslaget om at Utrykningspolitiet nedlegges.

Ca. halvparten av politimestrene er enig i Politidistriksutvalgets forslag om at Utrykningspolitiets faste stab integreres i Politidirektoratet. Det uttrykkes imidlertid større skepsis til at de 293 beordrede polititjenestemenn og -kvinner skal tilbakeføres til politidistriktene. Politimestrene peker på at tilbakeføring av innbeordret personell kan medføre at ressursene blir «spist opp» av andre lokale ressursbehov. Særlig i mindre distrikter med små personalressurser kan det være vanskelig å opprettholde trafikksikkerhetsarbeidet på dagens nivå. På bakgrunn av dette forutsetter disse politimestrene at ressursene, mannskap og utstyr, øremerkes trafikksikkerhetsarbeid i hele distriktet samtidig som distriktslederne tilbakeføres til distriktene.

De politimestrene som går imot at Utrykningspolitiet legges ned mener det bør gjøres en grundigere vurdering og gis bedre dokumentasjon for om en eventuell nedleggelse vil gi styrings- og samfunnsmessig gevinster.

Utrykningspolitiet støtter ikke politidistriksutvalgets forslag om omorganisering, men foreslår at det samlokaliseres med direktoratet. Utrykningspolitiet peker på at

- «gjennom distriktsinndelingen med faste ledere har man klart å gjøre trafikktenesten meget effektiv...»
- «Under arbeidsdagen har patruljene også blikk for annen kriminalitet..»
- «Vi bistår politidistriktene ved aksjoner mot kriminelle miljøer»

- «UPs sentrale stilling i dag medfører at man trekkes med i forskjellige tiltak, arrangementer med andre trafikkaktører som Trygg Trafikk, Norges Automobil Forbund, Transportøkonomisk Institutt, SINTEF, MA, Vegvesenet m.v. Denne utvikling hadde vært meget vanskelig å gjennomføre hvis man ikke hadde hatt en sentral trafikkstyrke å spille på. Vi har sett at politidistriktenes organiserte trafikkarbeid har minsket de siste årene. Trafikktjenesten salderes på grunn av andre politioppgaver. Vi tror at for å opprettholde et minimum av trafikktjeneste bør UP fortsette som en sentral trafikkavdeling «.

Politiets datatjeneste og Politiets materielljeneste støtter forslaget om å omorganisere Utrykningspolitiet. Statens innkrevingsentral mener Utrykningspolitiet bør opprettholdes i sin nåværende form og rapportere til Politidirektoratet. Trygg Trafikk går inn for at Utrykningspolitiet opprettholde, og viser til at det vil være den beste garanti for at man til en hver tid er sikret en viss minimumsinnsats av kontroll og overvåkning i vegtrafikken. Trygg Trafikk peker på at Utrykningspolitiet spiller en helt avgjørende rolle for å snu de siste års negative ulykkesutvikling gjennom sin kontroll- og overvåkningsvirksomhet, og at synlig politi på vegene er det viktigste våpen i kampen mot trafikkulykene på norske veier.

Konklusjoner

Utrykningspolitiet er organisert med en sentralledelse og en distriktsorganisasjon. Ordningen bør i hovedsak opprettholdes som i dag. Det vises i den forbindelse til de gode erfaringene knyttet til særskilte politimannskaper avsatt for trafikkinnsats.

Tatt i betraktning at distriktsorganisasjonen ivaretar tradisjonelle politiopp-gaver, bør Utrykningspolitiet rapportere politifaglig og administrativt til Politidirektoratet. Sjefen for Utrykningspolitiet vil beholde den faglige og operative ledelse av Utrykningspolitiet.

Når det gjelder spørsmålet om samlokalisering av sentralledelsen for Utrykningspolitiet i Politidirektoratet vil departementet vurdere dette spørsmålet under det videre arbeidet med reformen. Hvorvidt det i den forbindelse vil være hensiktsmessig at Utrykningspolitiet integrerer en del av sine fellesfunksjoner (lønn, regnskap m.v) med Politidirektoratet vil også bli vurdert. Bruk av felles administrative systemer vil sannsynligvis innebærer en administrativ effektivisering.

4.7.5 Den sentrale politiledelsen og Politiets materielljeneste

Politiets materielltenestes organisering og oppgaver

Politiets materiellteneste (PMT) ble etablert i 1989 som en videreføring av Politiintendanturen. Politiets materiellteneste har 44 tilsatte og et driftsbudsjett i 1999 på 19 millioner kroner. I tillegg til dette kommer ansvar for særskilte investeringer.

Politiets materiellteneste skal bistå politi- og lensmannsetaten innenfor oppgaver knyttet til blant annet planlegging og budsjettering av materiellanskaffelser, utvikling og utprøving av ulike typer materiell samt inspeksjon og kontroll av materiellforvaltningen. Politiets materiellteneste har administra-

sjon og lager på Jaren. Direktøren for Politiets materielltjeneste rapporterer i dag direkte til Justisdepartementet og har direktivmyndighet overfor politimestrene innenfor sitt fagfelt.

Politidistriktsutvalget om Politiets materielltjeneste

«Den teknologiske utviklingen tilsier at grensene mellom PD og PMT flyter sammen. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å gå inn i dette, men vil foreslå «Utvalget har ikke hatt anledning til å gå inn i ressursbruk og organisering av politiets materielltjeneste, men vil foreslå at det igangsettes en vurdering av sammenslåing eller minimum samlokalisering med Politiets datatjeneste. Det kan også være aktuelt å vurdere en samlokalisering med det foreslåtte Politidirektoratet».

Utvalget vil også foreslå at det vurderes en overføring av investeringsbudsjettet til politidistriktene der hvor distriktene har et driftsansvar. Dette gjelder for eksempel bilkjøp som er en viktig investering og stor driftsutgift. Når kjøp og drift holdes atskilt, er det grunn til å tro at den samlede bruk av midler ikke blir effektiv. PMTs rolle bør i så fall utvikles videre når det gjelder generelle innkjøpsavtaler som tas i bruk lokalt. Utvalget vil understreke at det ikke har vært anledning til å gå inn i denne problematikken, og at forslaget må utredes grundig».

Høringsuttalelsene

Kriminalpolitisenralen støtter forslaget om en samlokalisering av Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste, men går inn for at de forblir to særskilte organer. Politiets materielltjeneste viser til at de for tiden undergår en organisasjonsundersøkelse vedrørende organisasjons- og driftsform. Det er derfor vanskelig gi eksakte innspill til spørsmålet om sammenslåing eller samlokalisering, selv om Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste har likhetstrekk både i organisasjon og oppgaver. Politiets materielltjeneste har i utgangspunktet ikke noe imot at sentrallager, distribusjon og annen praktisk materiellhåndtering mv. opprettholdes på Hadeland.

Konklusjoner

Politiets materielltjeneste ivaretar typiske materiell- og intendanturrelaterte oppgaver. Enhetens oppgaver tilsier at enheten faglig og administrativ rapporterer til Politidirektoratet. Både politidistriktsutvalget og høringsinstansene har behandlet spørsmålet om eventuell samlokalisering med Politiets datatjeneste. Etter Justisdepartementets syn bør avgjørelsen av dette spørsmål utstå inntil det er behandlet i Stortingsmeldingen om politiets oppgaver, ressurser og organisering.

4.7.6 Den sentrale politiledelsen og Politiets datatjeneste

Politiets datatjenestes organisering og oppgaver

Politiets datatjeneste (PD) ble opprettet i 1982 som et særorgan direkte underlagt Justisdepartementet. Politiets datatjenestes fagfelt er utvikling, drift og vedlikehold av elektroniske informasjonssystemer for politi- og lensmannsetaten og eventuelle andre organer underlagt Justisdepartementet. Politiets data-

tjenestes oppgaver omfatter alle sider ved anvendelsen av IT-baserte systemer, slik som planlegging, utvikling, iverksetting, drift, utstyrsanskaffelser og brukerstøtte for iverksatte systemer. I tillegg har Politiets datatjeneste ansvaret for driften av politiets sentrale registre og tar seg av opplærings- og brukerstøtte for hele politi- og lensmannsetaten.

Politiets datatjeneste har i 1999 en fast stab på 86 stillingshjemler bestående av administrativt, datateknisk og politiutdannet personell og et budsjett på 118 millioner kroner.

Politidistriksutvalget om Politiets datatjeneste

«Den teknologiske utviklingen tilsier at grensene mellom PD og PMT flyter sammen. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å gå inn i dette, men vil foreslå at det vurderes en sammenslåing eller minimum samlokalisering med PMT. Det kan også være aktuelt å vurdere en samlokalisering med det foreslåtte Politidirektoratet».

Høringsuttalelsene

Statsadvokaten i Troms og Finnmark gir sin tilslutning til at Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste vurderes slått sammen og lagt under sjefen for Politidirektoratet.

Politimestrene støtter i hovedsak utvalgets forslag om at spørsmålet om sammenslåing, eventuelt samlokalisering av Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste bør utredes nærmere, før det tas stilling til spørsmålet.

Politiets datatjeneste går inn for at datatjenesten opprettholdes som egen virksomhet og styringsmessig underlegges Justisdepartementet. Det anføres i den forbindelse til at Politiets datatjenestes ansvarsområde utover politi- og lensmannsetaten også omfatter den høyere påtalemyndighet og at det vil være enklere å se grenseflatene mot andre deler av justisetaten i forbindelse med videreutvikling av dataløsninger dersom Politiets datatjeneste underlegges Justisdepartementet. Politiets datatjeneste er enig i forslaget om samlokalisering med Politiets materielltjeneste, men går imot sammenslåing da det ikke er noe klart oppgavemessig slektskap mellom Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste, utover tele- og sambandssiden. En lokalisering i Oslo kan være et godt alternativ i forhold til rekruttering av arbeidskraft, kontakt med underleverandører og i forbindelse med reisevirksomhet. Politiets datatjeneste viser til at en modell hvor tjenesten inngår i et sentralt direktorat kan ha visse styringsmessige gevinster, men det er stor fare for at bevisstheten rundt leverandørrollen svekkes fordi Politidirektoratets oppgaver vil ha en annen karakter enn Politiets datatjeneste, som mer er å betrakte som en produksjonsbedrift. En løsning der Politiets datatjeneste styringsmessig rapporterer til Politidirektoratet vil i praksis bety at bestiller og leverandør av IT tjenester sitter «på samme side av bordet», noe som kan gjøre det vanskelig å rendyrke den ansvars- og rolledeling som den nye IT-strategien legger opp til. Politiets datatjeneste legger vekt på at man i det videre arbeid utreder nærmere hvordan oppgavene i Politiets materielltjeneste skal ivaretas, og foreslår 3 ulike løsninger:

1. Politiets materielltjeneste fortsetter som egen virksomhet, men med samordning av tele- og samband mot Politiets datatjeneste.

2. Tele- og samband flyttes over til Politiets datatjeneste, og matriellsiden ivaretas i Politidirektoratet.
3. Politiets datatjeneste og Politiets materieltjeneste samlokaliseres med Politidirektoratet.

Utrykningspolitiet er for en samlokalisering av Politiets datatjeneste og Politiets materieltjeneste. Statens innkrevingssentral kan for sin del ikke se hensiktsmessigheten av en sammenslåing av politiets datatjeneste og Politiets materieltjeneste da det ikke kan påvises særlige synergieffekter. Det kan imidlertid være gode grunner for å se nærmere på oppgavefordelingen mellom Politiets datatjeneste og Politiets materieltjeneste.

Konklusjoner

Politiets datatjeneste ivaretar en typisk støttefunksjon i forhold til den øvrige politietat. Politiets datatjeneste bør derfor faglig og administrativt rapportere til Politidirektoratet. Både Politidistriktsutvalget og høringsinstansene har behandlet spørsmålet om eventuell samlokalisering med Politiets materieltjeneste. Avgjørelsen av dette spørsmål utstå inntil det er behandlet i Stortingsmeldingen om politiets oppgaver, ressurser og organisering.

4.7.7 Den sentrale politiledelsen og Politihøgskolen

Politihøgskolens organisering og oppgaver

Politiskolen ble etablert 1919 som en sentral institusjon for politiutdanning og bygd opp til en høgskole i 1992. Politihøgskolen (PHS) er i en særstilling for såvidt som det ikke er et ordinært politiorgan, men en utdanningsinstitusjon direkte underlagt Justisdepartementet.

Politihøgskolen ledes av en rektor tilsatt på åremål, og har et styre som rektor rapporterer til. Styret har en bred representasjon og reflekterer mange samfunnsinteresser og synspunkter. Dette mangfold av impulser som kanaliseres gjennom styret, har vært viktig for utviklingen av høgskolen. Styret rapporterer til Justisdepartementet.

Politihøgskolen er lokalisert i Oslo og har en underavdeling i Bodø. Den skal gjennom grunn-, videre- og etterutdanning gi den kompetanse de tilsatte i politi- og lensmannsetaten trenger for å kunne ivareta de oppgaver de står overfor og vil komme til å stå overfor i nærmeste fremtid. Politihøgskolen skal også drive forskning samt utviklings- og opplysningsarbeid. I 1999 hadde Politihøgskolen et budsjett på 139 millioner kroner og 121,5 stillingshjemler. I tillegg kommer innbeordret personell.

Politidistriktsutvalget om Politihøgskolen

«Utvalget vil ikke foreslå konkrete endringer i Politihøgskolens ansvarsområdet. Utvalget er imidlertid opptatt av det økende behov for kompetanseutvikling politi- og lensmannsetaten står overfor i årene som kommer. Det innebærer at det vil være behov for et nært samarbeid mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen i årene som kommer».

Høringsuttalelsene

Kun et fåtall av høringsinstansene berører utvalgets forslag vedrørende Politihøgskolen.

Statsadvokatene i Troms og Finnmark støtter utvalgets forslag om at Politihøgskolen ikke bør legges inn under direktoratet. De få politimestrene som har uttalt seg, støtter utvalgets forslag. Noen av politimestrene har prinsipielle innvendinger mot at Politihøgskolen blir underlagt Politidirektoratet, og viser til debatten ved Politihøgskolen i 1998 om forskningens faglige frihet.

Særorganene har ikke kommentert Politidistriktsutvalgets forslag hva angår Politihøgskolen.

Konklusjoner

Nåværende ordning med et styre opprettholdes, selv om høgskolen etter reformen foreslås å rapportere til Politidirektoratet. Styret, Politihøgskolen og Politidirektoratet vil samlet sett, spille helt sentrale roller når det gjelder kompetanseutvikling, utdanning, forskning og i det generelle arbeidet med politiatferd; utvikling av holdninger og god yrkesetikk blant polititjenestemenn- og kvinner.

Det samarbeidspotensialet som foreligger mellom Politihøgskolen, Styret og Politidirektoratet bør utvikles, nyttiggjøres og tilføres politi- og lensmannsetaten. På denne bakgrunn mener regjeringen at Politihøgskolens styre bør rapportere til Politidirektoratet. Rektors rapportering til styret forblir uforandret.

4.7.8 Den sentrale politiledelsen og Statens innkrevingsentral

Statens innkrevingsentralers organisering og oppgaver

Statens innkrevingsentral (SI) ble etablert i Mo i Rana i 1989 som et sentralt forvaltningsorgan under Justisdepartementet med ansvar for å kreve inn bøter, erstatninger, saksomkostninger og inndragninger. Statens innkrevingsentral har gradvis utviklet seg til en innkrevingsenhet som også benyttes av andre statlige organer til innfordring. Statens innkrevingsentral er i generelle anliggender underlagt statsadvokaten i Nordland, men den enkelte statsadvokat i konkrete klagesaker. Særorganet har i 1999 et budsjett på 103 millioner kroner og 212 tilsatte.

Politidistriktsutvalget om Statens innkrevingsentral

«Utvalget vil ikke foreslå endringer i SIs oppgaver og ansvar. SI bør etter utvalgets vurdering rapportere til Justisdepartementet».

Høringsuttalelsene

Statsadvokaten i Troms og Finnmark mener at Statens innkrevingsentral ikke bør legges inn under Politidirektoratet. Det er få politimestere som kommenterer Politidistriktsutvalgets forslag vedrørende Statens innkrevingsentral. De som har uttalt seg er delt i spørsmålet om Statens innkrevingsentral fortsatt bør ligge under Justisdepartementet eller om særorganet bør legges inn under Politidirektoratet. Statens innkrevingsentral støtter Politikutvalgets

forslag, som innebærer at det ikke blir noen endringer i forhold til dagens situasjon.

Konklusjoner

Statens innkrevingsentral bør inntil videre faglig og administrativt rapportere til Politidirektoratet. Statens innkrevingsentral er imidlertid et særorgan med oppgaver og funksjoner som ikke nødvendigvis utpeker Justisdepartementet som overordnet departement. Justisdepartementet vil derfor ta initiativ til en diskusjon om dette særorgans fremtidige tilknytning nærmere, blant annet med Finansdepartementet.

4.7.9 Den sentrale politiledelsen og politidistriktene

Det er få av høringsinstansene som uttaler seg om hvordan oppgavefordelingen mellom Politidirektoratet og politidistriktene bør være. Det må ses i sammenheng med at Politidistriksutvalget ikke selv konkret går inn på fordelingen av oppgaver mellom den sentrale ledelsen og politidistriktene.

Politidistriktenes ansvarsområde er, med mindre annet blir besluttet i den enkelte sak, geografisk avgrenset. I forhold til dette står Oslo politidistrikt i en særstilling for såvidt som politidistriktet er tillagt et landsdekkende bistandsansvar innenfor terrorberedskap og narkotikaetterforskning.

Det er definert to nivåer i landets 54 politidistrikter. Nivå én er politimesternivået, og inkluderer fellesfunksjoner for hele politidistriktet, retts- og påtaleenheten og administrativ enhet. Nivå to utgjøres av de geografiske eller funksjonelle driftsenhetene med ansvar for operativ virksomhet. Driftsenhetene har ressurs- og resultatansvar i sine respektive områder. Ved enkelte av de største politidistriktene er denne rammemodellen fraveket.

Høringsuttalelsene

Det store flertall av politimestere uttaler seg ikke om oppgavefordelingen mellom et direktorat og politidistriktene, men viser generelt til at de støtter Politidistriksutvalgets forslag. De politimestrene som uttaler seg om oppgavefordeling, går inn for at man må delegerere flere oppgaver fra den sentrale politiledelsen til politidistriktene. Det vises blant annet til at enkelte politidistrikt kan ha spesielle områder hvor de har et koordineringsansvar. Det presiseres videre at politidistriktene fortsatt skal sitte med primæransvaret for oppgaveløsningen.

Politimestrene som har uttalt seg, støtter til Politidistriksutvalgets forslag om å organisere direktoratet i generelle avdelinger som er organisert regionvis og spesialavdelinger med ansvar for særorganene og deres virksomhet. Det vises til at et direktorat med ansvar for regioner vil gi direktoratet en desentralisert profil, samtidig som den kan ivareta de oppgaver landsdelene gjør i dag. Svært få av politimestrene har uttalt seg om spørsmål knyttet til direktoratets organisering.

Konklusjoner

Politidistriktene skal i politifaglige og administrative spørsmål rapportere til Politidirektoratet. Politidirektoratet skal i utgangspunktet ikke gripe inn i

områder som er definert som politimesterens ansvar. Politidirektoratet forutsettes å innlede samarbeid med politidistriktene om videreutvikling av styringsdialogen og modeller for etatsstyring.

Utfordringen som de samarbeidende nivåer (distrikt og direktorat) står overfor, er å finne fram til en «riktig» oppgavefordeling mellom Politidirektoratet og distriktene. Politidirektoratet skal tilrettelegge for innrapportering fra distriktene til bruk under etatsstyringen, samtidig som informasjons- og styringssystemene skal sikre det enkelte politidistrikt selvstendige ansvar for tjenesten i sitt distrikt.

Gjennom rammetildelinger og utstrakt bruk av delegasjon skal det utvikles et styringssystem der politidistriktene beholdes som selvstendige enheter. Samarbeidet mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt skal i første rekke bestå i å drøfte strategier, ressursrammer, oppgaveløsning og resultater.

Når det gjelder de landsdekkende bistandsfunksjoner som i dag ivaretas av Oslo politidistrikt innenfor narkotikaetterforskning og terrorberedskap, vil man ikke foreslå endringer under denne fasen av reformarbeidet, men vil ta spørsmålene opp under det videre arbeidet med reformen. Bistand av denne type er knyttet til politiets operative virksomhet og vil i prinsippet være av samme art som den bistand Kriminalpolitisen yter. Det vil dessuten ofte være av betydning å få iverksatt bistanden raskt.

4.7.10 Den sentrale politiledelsen og landsdelsordningen

Landsdelsordningen - organisering og oppgaver

Politiets landsdelsordning ble etablert i 1986. Hovedmålsetningen var å bedre planlegging, tilrettelegging og koordinering av landsdelenes samlede politiresurser for løsning av oppgavene i landsdelene. Landet er inndelt i 5 landsdelspolitidistrikter:

- Landsdel Østlandet (Oslo politidistrikt)
- Landsdel Agder/Rogaland (Kristiansand politidistrikt)
- Landsdel Vestlandet (Bergen politidistrikt)
- Landsdel Midt-Norge (Trondheim politidistrikt)
- Landsdel Nord-Norge (Troms politidistrikt)

Landsdelene er ikke organisert som eget forvaltningsnivå mellom politidistriktene og Justisdepartementet. I hver landsdel er det organisert en stab bestående av 6-12 årsverk. Landsdelene ledes av en særskilt utpekt landsdelspolitimester. Landsdelspolitimesteren er også landsdelsberedskapspolitimester. Landsdelsstabene har administrativt/faglig ansvar for følgende fagtjenester:

- Hundetjeneste
- Datatjeneste
- Sambandstjeneste
- Sjøtjeneste

Landsdelsstabene har dessuten samordningsoppgaver innen beredskap, miljøvern, opplæring og trafikkjeneste samt er godkjennings- og kontrollmyndighet i forhold til vaktelskaper.

Politidistriktsutvalgets vurdering av landsdelsordningen og de ulike regioner:

«Landsdelsordningen har etter manges oppfatning ikke fungert etter forventningene. Denne oppfatning ble også bekreftet i analyse som Riksrevisjonen foretok basert på aktivitet/drift av landsdelene i 1991, samt i evalueringsrapport avgitt 25.02.97 vedrørende landsdelsordningen. Hovedinnvendingen synes å være at det ikke har vært politisk vilje til å gjennomføre landsdelsordningen fullt ut. Den forutsatte avlastning for og delegasjon fra departementet og særorgan har uteblitt. Landsdelsordningen er ikke blitt tilført den myndighet, bemanning eller budsjettmidler som er nødvendig for å kunne utføre sine funksjoner i henhold til intensjonen.

Utvalget vil foreslå at landsdelsordningen nedlegges i sin nåværende form og at ressursene tilføres i første omgang til Politidirektoratet.

Som redegjort for i 5.3.2 ²⁾ foreslås at de generelle avdelingene i Politidirektoratet organiseres i forhold til regioner. Alle oppgaver som er regionalisert, jfr. 3.7, foreslås tilpasset disse regionene. Dette gjelder: dagens landsdelsordning, beredskapsinndeling, overvåkingstjenesten, trafikk-tjenesten, hundetjenesten, miljøkriminalitet/naturopsyn, hovedredningssentraler og Sivilforsvaret. Det utpekes politimestre innen hver region med ansvar for ulike oppgaver, slik som det praktiseres til dels i dag. Ressurser for å gjennomføre oppgavene tildeles de respektive politimestre slik at bistand normalt ikke skal belastes politidistriktene»

Høringsuttalelsene

Et flertall politimestere støtter Politidistriktsutvalgets forslag om å legge ned landsdelsordningen og legge landsdelsstabenes oppgaver inn under direktoratet. Det vises til at nedleggelse av landsdelsordningen er en nødvendig og naturlig konsekvens av forslaget om å etablere et politidirektorat. Noen mener at dagens landsdelsordning bør bli avløst av en regionordning, hvor enkelte sær oppgaver som f.eks. Utrykningspolitiet helt eller delvis bør plasseres.

Høringsuttalelsene viser imidlertid en klar tendens til at det er politimestre i Nord-Norge, Midt-Norge og på Vestlandet som er skeptisk til at landsdelsordningen legges ned. Disse går inn for at ordningen skal bestå i sin nåværende form og tilføres nødvendige ressurser, slik at forutsetningene med ordningen kan følges opp. De politimestrene som mener landsdelsordningen har fungert tilfredsstillende, viser til at ordningen har fungert godt på områdene kurs, utdanning, datautvikling, beredskap og hundetjenesten, samt som diskusjons- og møteforum for politimestrene i regionen. Det legges også vekt på at man bør se nærmere på innholdet i og praktiseringen av landsdelsordningen i de enkelte landsdeler, før det tas stilling til om den skal legges ned. Det vises til at det er nødvendig å opprettholde og videreutvikle fagtenester i regionale ledd. Det gis generell støtte til Politidistriktsutvalgets forslag om at de generelle avdelingene i Politidirektoratet organiseres i forhold til regioner.

Politimesteren i Troms er den som sterkest argumenterer for fortsatt å beholde landsdelsordningen. Han viser til at landsdelsordningen har fungert meget godt de siste 3 - 4 år, og at «ved å opprettholde enkelte regionale funksjoner vil man oppnå kostnadseffektive og smidige løsninger, i motsetning til

²⁾ Henvisningene gjelder punkter i Politidistriktsutvalgets innstilling.

om alle funksjoner utover politidistriktsnivå skal koordineres og styres sentralt fra et direktorat eller fra særinstitusjoner i Oslo».

Særorganene har delte meninger i forhold til Politidistriktsutvalgets forslag om å nedlegge den nåværende landsdelsordningen. Kriminalpolitisen-
tra len «gir sin tilslutning til utvalgets forslag om at landsdelsordningen nedleg-
ges i sin nåværende form». Utrykningspolitiet støtter utvalgets forslag om å
nedlegge landsdelsordningen og mener at ressursene bør overføres til Politi-
direktoratet.

Politiets materielltjeneste er skeptisk til Politidistriktsutvalgets forslag om
å nedlegge dagens landsdelsordning spesielt fordi utvalget ikke har fremsatt
adekvate løsningsforslag for å ivareta en funksjonell styringsmodell. De går
inn for at det opprettes regionale styringsmodeller, slik at Politidirektoratet får
mulighet til å drive effektiv ledelse og styring mot få ledd og med enkle midler.
For øvrig bemerkes at landsdelsordningen har vært en nødvendig forutset-
ning for effektiv drift, og har fungert tilfredsstillende innen f.eks. fagtjeneste
samband. Politiets datatjeneste er enig i utvalgets innstilling vedrørende
landsdelsordningen under forutsetning av at den nye organisasjonsformen
har i seg en regional ordning som ivaretar nærheten til det enkelte politidis-
trikt. Statens innkrevingsssentral er skeptisk til utvalgets forslag om å ned-
legge landsdelsordningen, og viser til at landsdelsordningen har fungert til-
fredsstillende innen f.eks. fagtjenesten data. De opplæringsoppgavene som
denne fagtjenesten utfører er viktig for Statens innkrevingsssentral. Politiets
overvåkningstjeneste er tvilende til at de forskjellige samordningsfunksjoner
kan gjennomføres ved å etablere en adekvat kontormessig avdelingsstruktur
i Politidirektoratet. Det vises til at både hensynet til funksjonalitet og integra-
sjon i landsdelens alminnelige polititenkning tilsier at slike ledd plasseres i de
områder hvor selve behovet for koordinering og samordning oppleves.

Konklusjoner

Politiets landsdelsordning ble etablert for blant annet å ivareta enkelte opera-
tive og administrative funksjoner. Disse funksjonene vil etter etableringen av
Politidirektoratet i stor grad kunne bli ivare tatt der.

Det foreligger behov for at en del samordningsoppgaver og funksjoner bør
foregå regionalt. All den stund departementet ikke vil tilrå en inndeling av Poli-
tidirektoratet i «regionale avdelinger» slik Politidistriktsutvalget foreslo, men
i stedet legger opp til en funksjonell inndeling, må det finnes fram til hensikts-
messige regionale samordningsfunksjoner på annen måte. Det kan gjelde for
IT, samband, hundetjeneste eller godkjennings- og kontrollmyndighet for
vakt selskaper. Disse samordningsoppgavene tilligger i dag landsdelsstabene.
Landsdelsstabenes samordningsoppgaver innen beredskap, miljøvern, opplæ-
ring og trafikk tjeneste vil man også vurdere nærmere, under det videre arbei-
det med reformen.

Behovet for regional oppgave- og ansvarstildeling kan også ivaretas ved at
særskilte politidistrikt utpekes som regionansvarlige for nærmere definerte
fellesoppgaver. Departementet legger til grunn at det arbeides videre med
disse spørsmålene med sikte på funksjonelle løsninger.

Politiets landsdelsordningen i sin nåværende form vil dermed kunne avvik-
kles. Hvor landsdelsfunksjonene vil bli plassert, henger for øvrig nært

sammen den fremtidige politidistriktsinndelingen som vil bli behandlet i Stortingsmeldingen om politiet. Ordningen med landsdelsberedskapspolitimestere bør blant annet også ses i sammenheng med den fremtidige landsdelsberedskapsordningen for fylkesmenn.

4.8 Den sentrale politiledelsen og operative virksomhet

I en del av høringsuttalelsene reises spørsmålet om Politidirektoratet bør drive operativ virksomhet. Begrepet «operativ virksomhet» tolkes forskjellig og brukes forskjellig.

Hva menes med operativ virksomhet?

Det foreligger ingen klar og entydig definisjon av begrepet «operativ virksomhet» på politiets område. I forbindelse med spørsmålet om etablering av et nytt politidirektorat legges følgende definisjon til grunn: Operativ virksomhet er den del av politiets virksomhet som innebærer direkte ledelse og gjennomføring av politimessige tiltak «i felten». Tiltakene, eller gjøremålene, kan ha hjemmel i lov, generell instruks eller instruks/ordre fra overordnet myndighet. Tiltakene er rettet mot borgerne, publikum og klienter, i egenskap av brukere av politiets tjenester eller overtredere av de lover politiet er satt til å håndheve.

Begrepet operativ virksomhet må ikke forveksles med påtalemessig virksomhet. Mange påtalemessige gjøremål som er tillagt politiet, slik som etterforskning i sin alminnelighet og bruk av tvangsmidler, vil være av operativ karakter, og således omfattes eller utgjøre én tolkning av begrepet. Også utferdigelse av forelegg, siktelser og tiltalebeslutninger vil i mange sammenhenger måtte betegnes som en del av politiets operative virksomhet. Andre påtalemessige gjøremål av mer administrativ art kan derimot ikke sies å være operativ virksomhet. Det gjelder f.eks. overordnet påtalemyndighets kontrollerende virksomhet. Forskjellen mellom begrepene «operativ» og «påtalemessig» kommer imidlertid til syne gjennom ved den omfattende del av politiets operative virksomhet som ikke er av påtalemessig art. I første rekke gjelder dette ordenstjenesten.

Høringsuttalelsene

Det er delte meninger blant politimestrene om Politidirektoratet bør ha ansvar for politiets operative virksomhet. Noen mener den operative styringen av politiet bør ligge hos den lokale politimester, men at rikspolisjefen kan ha den operative styringen ved spesielle landsomfattende aksjoner. Flertallet av de som har uttalt seg mener imidlertid at Politidirektoratet må ha kompetanse tilsvarende den Justisdepartementet har i dag. De viser til at den operative ledelse av politi- og lensmannsetaten bør skilles ut fra Justisdepartementet og legges til Politidirektoratet, da Justisdepartementets nåværende organisasjon og arbeidsform hemmes av byråkratiske og tidkrevende beslutningsprosesser. Politimestrene anfører at ordremyndigheten ikke bør gå utover den myndighet Justisdepartementet har i dag og at Politidirektoratets operative myndighet derfor bør konkretiseres og instruksfestes. For å sikre at man ikke fratrukker eller overstyrer den enkelte politimester i hans operative ansvar, bør det

være en høy terskel for når Politidirektoratet kan engasjere seg i og ta kommandoen i rene politioperative gjøremål.

Tre av særorganene kommer inn på spørsmålet om Politidirektoratets rolle i forbindelse med politiets operative oppgaver. Samtlige av disse er positive til at Politidirektoratet får operative oppgaver. ØKOKRIM viser til at et politidirektorat i sterkere grad vil kunne virke som initiativtaker og koordinator i forhold til de mer operasjonelle gjøremålene i distriktene og underliggende særorganer. Kriminalpolitisen viser til at dersom Politidirektoratet skal kunne bidra til en mer koordinert og offensiv kriminalitetsbekjempelse, må det gis beslutningsmyndighet knyttet til politioperative funksjoner på et overordnet nivå.

I tilknytning til spørsmålet om Politidirektoratets rolle i forbindelse med politiets operative virksomhet uttaler riksadvokaten:

«Riksadvokaten vil fraråde at Politidirektoratet gis operative oppgaver. Dette standpunkt er langt på vei en naturlig konsekvens av formålet med opprettelsen. Om en ser bort fra Justisdepartementet, vil norsk politi (utenfor straffesaksbehandlingen) fremdeles være organisert i to nivåer: distriktsnivået og Politidirektoratet. Særorganene befinner seg her på samme nivå som distriktene. I den grad Politidirektoratets tjenestemenn i kraft av sin stilling i direktoratet tillegges operative funksjoner, for eksempel som ledere av flykapringssituasjoner, større redningsaksjoner, eller omfattende ordensoppgaver (Alta-aksjonen), avskjærer man Politidirektoratet fra å opptre som kontroll- og klageinstans for myndighetsutøvelsen.»

Riksadvokaten anfører videre at

«Man bør unngå at Politiavdelingen, som i det alt vesentlige vil fungere som et statsrådssekretariat, blir klageinstans for slike vedtak. Det gir en bedre ordening om beslutningene treffes på distriktsnivået med Politidirektoratet som klage- og kontrollorgan.»

Etter riksadvokatens oppfatning er det heller ingen dokumentasjon for at slik operativ og aksjonspreget virksomhet utøves bedre av et sentralt og overordnet organ enn av den lokale politimester. Tvert om vil en lokal ledelse også ved store aksjoner ha et betydelig fortrinn. Den er etablert på stedet og trenger ingen tidsødende utflytting, den kjenner de lokale forhold, og ikke minst de lokale tjenestemenn som regelmessig vil utgjøre hovedtyngden av styrken.

Politidirektoratet vil likevel bli berørt i situasjoner hvor det er behov for omfattende politiinnsats. Det vil være adressat for den lokale ledelsens behov for ekstraordinære ressurser, det være seg økonomi, materiell eller personell. At Politidirektoratet ikke skal ha operative funksjoner, vil heller ikke være til hinder for at personell som til daglig tjenestegjør i direktoratet, avgis til oppdraget, men de vil da stå under den lokale politimesterens ansvar og ledelse.

Et ny operativt enhet med etterretnings- og etterforskningsoppgaver?

Etter riksadvokatens oppfatning er det behov for en enhet på sentralt nivå som har ansvar for av eget tiltak å iverksette og gjennomføre etterforskning mot alvorlig kriminalitet som er organisert eller som har tilknytning til flere politidistrikter og/eller til utlandet. I slike saker blir etterforskningsenheter som i utgangspunktet bare har kompetanse innenfor eget politidistrikt, mindre

effektive. Den grenseoverskridende taktiske og operative etterretning som kan sette politiet i stand til å pågripe gjerningsmenn, er det med dagens organisasjon ingen som kan ivareta (når man ser bort fra kriminaliteten på ØKO-KRIMs og kanskje overvåkingstjenestens områder). På dette området er det åpenbart behov for endringer. Denne virksomheten er i lovens forstand etterforskning, uansett om den benevnes etterretning eller etterforskning. En eventuell sentral enhet må derfor etter riksadvokatens mening ha påtalemyndighet. Dette gjør det nødvendig å plassere enheten utenfor Politidirektoratet, slik at det kan gå en ansvarslinje i faglige spørsmål til statsadvokaten og en annen ansvarslinje, for de øvrige sider ved virksomheten, til direktøren for Politidirektoratet.

Riksadvokaten skisserer to alternativer:

1. Ved Kriminalpolitisen har det siden 1995 vært en egen etterretningsgruppe som i stor grad har arbeidet med organisert kriminalitet. Siden Kriminalpolitisen ikke selv er tillagt påtalemyndighet og selvstendig etterforskningsansvar, har etterretningsgruppen vært avhengig av at ett av landets 54 politidistrikter har satt i verk etterforskning (eventuelt etter ordre fra overordnet påtalemyndighet), gjerne med bistand fra enheten. Gruppen kan omdannes og utbygges til en sentral etterforskningsenhet med påtalemyndighet.
2. I dag er det slik at den største etterretnings- og etterforskningsenhet med ansvar for organisert kriminalitet finnes ved Oslo politidistrikt. Med en ordinær forankring i politidistriktet kan denne enhet følge sakene fra den første operative etterretning til avsluttet etterforskning, alt under påtalemessig styring og kontroll av påtalemyndigheten i politidistriktet. Enhetens begrensning er knyttet til at den ikke uten særskilt beslutning kan ta hånd om organisert kriminalitet som har sitt hovedtyngdepunkt utenfor Oslo. Siden en betydelig del av den organiserte kriminalitet er forankret i Oslo, er distriktsbegrensningen av mindre betydning enn den kan synes ved første øyekast. Enheten ved Oslo politidistrikt kan raskt bygges ut til en funksjonsdyktig enhet med landsdekkende ansvar. Riksadvokaten understreker at av hensyn til nødvendig koordinering med straffesakene i Oslo politidistrikt, bør gruppen i så fall påtalemessig fortsatt høre under politimesteren i Oslo, men bør ellers ha egne tjenestemenn og jurister. Også budsjettmessig mener riksadvokaten at gruppen formentlig bør skilles ut fra Oslo politidistrikt. Riksadvokaten legger til at det må vurderes nærmere hvorledes tilknytningen på statsadvokatnivået eventuelt skal være, blant annet spørsmålet om et eget statsadvokatembete.

Riksadvokaten vil ikke ta standpunkt til hvilket av alternativene som bør foretrekkes før spørsmålet er utredet.

Konklusjoner

Operative funksjoner skal primært ivaretas av politidistriktene eller særorgan med operative funksjoner. Bare i helt spesielle situasjoner bør direktøren for Politidirektoratet ha mulighet til å gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan f.eks. gjelde i saker av vesentlig, nasjonal betydning eller hvor det kan være uomgjengelig nødvendig av hensyn til gjennomføringen av politioperasjonen. Slik inn gripen kan skje ved at direktøren for Politidirektoratet enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for denne til en annen politimester eller sjefen for et særor-

gan. Disse forhold er også av betydning for spørsmålet om politimyndighet, jf. 4.9.

Utgangspunktet bør være at det utpekes en ansvarlig operativ leder. Det vises i den forbindelse til det grunnfestede prinsipp i norsk politi om at beslutninger primært bør treffes på distriktsnivå hvor man presumtivt har den beste kjennskap til forholdene og hvor man har et stabsapparat å støtte seg til. Selv om Politidirektoratet ikke opptrer som operativt politiorgan i den betydningen som her tillegges begrepet, bør det imidlertid kunne bistå lokale politidistrikt i konkrete saker og oppdrag med personell, under den lokale politimesterens ansvar og ledelse.

Et annet hensyn som taler for tilbakeholdenhet er at Politidirektoratet normalt skal være forvaltningsmessig klageinstans over vedtak og disposisjoner fattet av politiet under utøvelse av operativ myndighet. Dersom Politidirektoratet selv har truffet operative beslutninger vil Politidirektoratet lett bli inhabilt som klageinstans.

Politidirektoratet bør imidlertid utføre operative støttefunksjoner i forhold til politidistriktene og de operative særorganene. Politidirektoratets funksjon som strategisk koordinator og tilrettelegger av en samlet politiinnsats, vil være av stor betydning for hvordan de enkelte politidistrikter og særorganer kan løse større oppgaver. En slik funksjon vil være av politioperativ karakter. På samme måte ser man for seg at Politidirektoratet støtter politidistriktene gjennom å tilføre kompetanse innen planlegging, kriminalitetsanalyse og metode.

Bekjempelse av organisert grenseoverskridende kriminalitet

Spørsmålet om en landsdekkende enhet til bekjempelse av den organiserte og grenseoverskridende kriminalitet er ikke utredet av Politidistriktsutvalget. Imidlertid anser Justisdepartementet forslaget fra riksadvokaten som både interessant og relevant i forbindelse med denne politireformen.

Justisdepartementet deler riksadvokatens vurdering om behovet for nye organisatoriske tiltak rettet mot bekjempelse av organisert, grenseoverskridende kriminalitet. En nasjonal enhet av denne type som foreslås, reiser imidlertid en rekke spørsmål både hva angår organisasjonsform, og innplassering i politiets organisasjon- og beslutningsstruktur. Med en ny sentral politiledelse nært forestående vil en eventuell nasjonal enhet med de oppgavene som riksadvokaten skisserer, selvfølgelig måtte vurderes i forhold til Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene.

Justisdepartementet ønsker å utrede videre, betingelsene og mulighetene for en samordnet innsats mot organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Departementet har derfor oppnevnt en prosjektgruppe bestående av Justisdepartementet og ØKOKRIM, Kriminalpolitisen og Oslo politidistrikt som alle har landsdekkende funksjoner for ett eller flere av de aktuelle områdene. En representant for et annet politidistrikt deltar også. Prosjektgruppen skal vurdere en bedre felles ressursutnyttelse, hvilke sakskompleks som det kan være aktuelt å samarbeide om og hvilke enheter som bør delta. Prosjektet skal også vurdere informasjons- og beslutningsprosesser som kan forhindre dobbeltbehandling når det gjelder datainnsamling, kriminaletterretning og etterforskning. Arbeidet ledes av ØKOKRIM.

Prosjektgruppens arbeid og erfaringer vil allerede tidlig neste år bli vurdert av departementet, etter behandling i Det sentrale koordineringsorgan (SKO) som er det sentrale etterretningsråd for kriminalitetsbekjempelsen. Prosjektet vil i realiteten framstå som et konkret forsøk på et mer formalisert samarbeid enn i dag, der man tilstreber økt effektivitet og bedre koordinering mellom politiorganer som står sentralt i bekjempelsen av organisert og grenseoverskridende kriminalitet.

4.9 Den sentrale politiledelsen og politimyndighet

Politimyndighet er den samlede kompetanse til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet. Det er derfor først og fremst i forhold til tiltak rettet mot publikum, og for de tjenestemenn som skal drive myndighetsutøvelse overfor publikum at spørsmålet om politimyndighet vil kunne være av betydning. Den rettslige situasjonen i dag er at Justisdepartementet etter politilovens § 20 har kompetanse til å tildele politimyndighet, mens verken Justisdepartementet som sådan eller noen av dens tilsatte, heller ikke ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen, har politimyndighet.

Politidistriksutvalget foreslo at «rikspolitisjefen» bør ha politimyndighet.

Høringsuttalelsene

Riksadvokaten anfører at det på bakgrunn av hans vurdering av spørsmålet om Politidirektoratets rolle i forbindelse med operativ virksomhet, kan gi grunnlag for refleksjoner om lederen av Politidirektoratet skal ha politimyndighet.

Det er kun en av politimestrene som uttaler seg konkret om Politidirektoratets leder bør ha politimyndighet. Denne politimesteren støtter Politidistriksutvalgets forslag. Justisdepartementets juristforening har i sin høringsuttalelse gått imot at lederen for Politidirektoratet tildeles politimyndighet.

Konklusjoner

Alminnelig instruksjonsmyndighet i kraft av overordningsforhold gjelder internt i politiorganisasjonen, fra statsråden og nedover i etaten. Politimyndighet er imidlertid en kompetanse som danner grunnlag for påbud, forbud og andre beføyelser rettet mot publikum. Politidirektoratet vil uansett kunne bruke den alminnelige instruksjonsmyndighet til å pålegge lokal politimyndighet å iverksette nødvendige tiltak overfor publikum. Sett i sammenheng med dette, vil det kun unntaksvis være tale om at noen i Politidirektoratet trenger utøve politimyndighet.

Selv om behovet for politimyndighet fremstår som lite jf. 4.8, har departementet vurdert spørsmålet slik at direktøren for Politidirektoratet bør ha politimyndighet i kraft av sin stilling. Det vises i den forbindelse til at det vil kunne være behov for slik myndighet og at det da vil være lite heldig å måtte avvente tildeling fra Justisdepartementet.

Langt viktigere vil imidlertid politimyndigheten være i forhold til etatsidentiteten. Det vil fremstå som et uheldig signal, både innad i politiorganisasjonen, i forhold til andre etater og virksomheter og, ikke minst, i forhold til

andre lands politimyndigheter, om direktøren for Politidirektoratet er uten politimyndighet.

Etter departementets syn er det naturlig å sondre mellom direktøren for Politidirektoratet og andre stillinger i direktoratet. Dette skillet henger sammen med at svært få tilsatte vil sitte i posisjoner hvor det vil være aktuelt å utøve myndighet direkte overfor publikum. Enkelte tilsatte i Politidirektoratet vil imidlertid, ut fra sine funksjoner, kunne ha behov for politimyndighet. Etter gjeldende politilov § 20 er departementet tillagt myndighet til å bestemme hvorvidt lederne for politiets særorganer skal ha politimyndighet. Denne kompetansen foreslås utvidet slik at departementet også gis myndighet til å tildele andre ledere og tilsatte i Politidirektoratet politimyndighet.

På samme måte som Politidirektoratet bør være varsomme med å utøve operativ virksomhet, bør også de av Politidirektoratets øvrige personell som departementet eventuelt tillegger politimyndighet, være tilbakeholdne med å anvende denne. Departementet legger til grunn at politimyndighet primært skal utøves fra politidistrikt eller særorgan.

4.10 Grensekommisæreren

Grensekommisæreren utgjør ikke i dag en del av politi- og lensmannsetaten, men er, i h.h.t. Justisdepartementets instruks, organisert direkte under denne. Det er i prinsippet politiet som har ansvaret for grensekontrollen til lands i fredstid. Dette følger av såvel politiloven § 2 som utlendingsforskriften § 86 første ledd. Sistnevnte fastsetter at «Politiet har ansvaret for grensekontroll».

Konklusjoner

I forbindelse med etableringen av Politidirektoratet finner man det naturlig å flytte Grensekommisæreren administrative tilknytning fra Justisdepartementet til Politidirektoratet.

5 Politiavdelingen i Justisdepartementet

5.1 Kapitlets innhold

Kapitlet vurderer Politiavdelingens oppgaver i lys av de endrede rolle- og ansvarsforhold som en omorganisert sentral politiledelsen vil medføre. Det nevnes i den sammenheng at Justisdepartementet for tiden har til vurdering forslag som innbefatter planer om sammenslåing av avdelinger og overføring av oppgaver og saker til ytre forvaltningsledd og andre departementer. Politiavdelingens fremtidige oppgavestruktur vil også berøres av denne omstillingsprosessen. Hensikten med kapitlet er å angi hovedretning for det videre reformarbeidet i Justisdepartementet.

5.2 Justisdepartementet som politiets sentrale ledelse

Plasseringen av den sentrale politiledelse i Justisdepartementet, er en organisatorisk løsning med røtter langt tilbake i tiden. Selv om mange endringer er foretatt i etterkrigstiden, både i ledelsens struktur og i styringsformene, er den sentrale politiledelsens nåværende organisasjonsform ikke godt nok tilpasset de nye oppgaver og utfordringer som norsk politi står overfor ved inngangen til et nytt årtusen.

Politiavdelingen hadde pr. 1 januar 1999 en fast bemanning på 82,5 årsverk med tillegg av ca 15-20 innbeordrede og engasjert personell. Årlig behandler Politiavdelingen ca. 4500 saker med ca. 15000 inn- og utgående dokumenter. I tillegg kommer saker som forberedes for statsråd og den politiske ledelsen samt større utviklingsprosjekter. Dette totale saksvolum er betydelig sammenlignet med andre departementer og departementsavdelinger.

Dagens Politiavdeling ledes av en ekspedisjonssjef og har fire seksjoner. Disse er:

- a) Økonomiseksjonene med et økonomikontor og et administrasjonskontor
- b) Personal- og organisasjonsseksjonen med en HMS (Helse-, miljø-, sikkerhet)-stab, et eksternt og et internt personalkontor, et IT-kontor og et organisasjons- og utviklingskontor
- c) Etatsstyringsseksjonen med en operativ/faglig enhet, en etatsstyringsenhet og en beredskapsenhet
- d) Juridisk seksjon med et kontor for forvaltningssaker og et kontor for politilovgivning, påtale- og grensesaker
- e) Internasjonalt sekretariat i stab under ekspedisjonssjefen

Politidistriktutvalget uttalte blant annet dette om organiseringen av Politiavdelingen:

«Politiets sentrale ledelse har siden 1947 vært samlet i Politiavdelingen i Justisdepartementet. Avdelingen har flere ganger vært omorganisert, og det har vært utredet flere forslag om etablering av en politidirektorsmodell på bakgrunn av at det vært reist spørsmål om departementets organisasjon og arbeidsform har vært egnet til å lede politilensmannsetaten. Det har også vært påpekt at departementet har et

svært stort kontrollspenn med 54 politidistrikter og 8 særorganer som alle rapporterer direkte til departementet. I tillegg behandles svært mange klagesaker i departementet.»

Politidistriksutvalget behandlet forøvrig Politiavdelingens fremtidige struktur noe mer detaljert enn det departementet finner grunn til på nåværende stadium av reformprosessen. Justisdepartementet ønsker at den nærmere organiseringen, av både ny Politiavdeling og Politidirektoratet skal foretas gjennom en bred medvirkningsprosess, der både Politidirektorates nye ledelse og departementets tilsatte skal delta.

Når det gjelder den fremtidige størrelsen på Politiavdelingen opererer Justisdepartementet med et plantall på ca. 30-35 personer mot ca. 100-120 i Politidirektoratet. Imidlertid vil dimensjoneringen og organiseringen av både departementsavdelingen og det nye direktoratet bli fastlagt under etableringsfasen, frem mot år 2001.

Selv om organiseringen av Politiavdelingen og Politidirektorat ikke behandles i detalj i denne proposisjonen, finner Justisdepartementet det likevel nødvendig å gi en kort vurdering av de sentrale departementsoppgavene som den omorganiserte Politiavdelingen vil forholde seg til etter reformen.

5.3 Politiavdelingens nye roller, ansvar og oppgaver

En av de viktigste oppgavene for en hver departementsavdeling er å gi faglig råd og veiledning til den politiske ledelsen i deres arbeid. Departementet skal skape grunnlag for politiske initiativ og å sikre at politiske initiativ omsettes til handling. Departementene er med andre ord redskaper for gjennomføring av regjeringens politikk.

En ny Politiavdeling vil, i likhet med hva som er vanlig i sentralforvaltningen, beholde ansvaret for en del forvaltningsoppgaver - i regelen på et overordnet nivå - slik som å utforme lover, forskrifter til lover og behandle klagesaker. Politiavdelingen i Justisdepartementet vil også etter omorganiseringen, ha de tre klassiske departementsrollene som a) faglig sekretariat for den politiske ledelsen b) etatsledelse og c) forvaltningsorgan. Vektleggingen mellom de ulike rollene vil bli endret ved etablering av et politidirektorat. Hensikten er å komme fram til en departementsavdeling som kan sette av større ressurser til å yte støtte til den politiske ledelsen. Frigjøringen av avdelingen for en del oppgaver gir også muligheter for bedre strategisk planlegging av politiets virksomhet.

5.3.1 Faglig sekretariat for den politiske ledelsen

Løpende oppgaver

Sekretariatsoppgavene i Politiavdelingen har økt i omfang de senere år. Dette innebærer at Politiavdelingen bruker mye tid på å utarbeide underlag for statsråden i forbindelse med de løpende politiske gjøremål. Disse gjøremålene har blitt flere og mer krevende etter hvert. Det er derfor et klart behov for å styrke Politiavdelingens kapasitet på dette området.

Politiavdelingen har også fungert som statsrådets støtteapparat i forbindelse med vanskelige og krisepregede situasjoner. Politiet er en etat med

døgnkontinuerlig drift, og det vil fra tid til annen kunne oppstå situasjoner som vil vekke betydelig medieoppmerksomhet. Selv om departementet og statsråden også etter reformen vil måtte stå i front i en del situasjoner, vil Politidirektoratet bli bemannet og organisert slik at det vil fremstå som mer velegnet enn departementet til å ivareta krisehåndtering og eksternt rettet informasjonsformidling. En slik beredskapsrolle, tillagt Politidirektoratet, vil ikke endre statsrådets ansvar for virksomheten i politi- og lensmannsetaten som helhet.

Strategi- og planfunksjoner

Politiavdelingen har i dag ansvaret for å bistå politisk ledelse med å trekke opp de overordnede linjer for politiets organisering og virksomhet. Dette krever at avdelingen setter av ressurser til å bearbeide den kunnskapen man har om kriminalitetsutviklingen. En slik prioritering er en forutsetning for at departementet i større grad enn i dag skal kunne bistå justisministeren med å sette den kriminalpolitiske dagsorden. Denne departementsrollen vil bli styrket.

Det ligger også innenfor funksjonen som faglig sekretariat for den politiske ledelsen å drive nytenkning, herunder utvikle og iverksette politiske beslutninger. Slike oppgaver vil i stor grad ligge i skjæringspunktet mellom politikk, jus, økonomi og politifaglige vurderinger. Denne type utviklingsoppgaver vil få sine rammebetingelser definert av departementet, men vil ellers bli utført gjennom en tett dialog mellom den politiske ledelsen, departementet, direktoratet og fagmiljøene.

Arbeidet med statsbudsjettet

Regjeringens viktigste prioriteringer blir fastlagt gjennom arbeidet med de årlige statsbudsjettene. Arbeidet med utforming av St.prp. nr. 1 er en sentral del av rollen som faglig sekretariat for den politiske ledelsen. Budsjettdokumentene er samtidig viktige instrumenter i styringen av politi- og lensmannsetaten, og gir uttrykk for Regjeringens målsettinger og planer på lengre sikt. Politiavdelingens arbeid med statsbudsjettet foregår gjennom hele året og konsentreres omkring utarbeidelsen av de ulike budsjettdokumentene. Denne rollen og de oppgaver som følger av den, vil ikke endres etter reformen.

Koordineringsoppgaver

Kriminalpolitiske tiltak - særlig arbeidet med forebygging av kriminalitet - krever ofte en bred samordning av virkemidler og samarbeidspartnere. Aktuelle tiltak vil svært ofte involvere forskjellige aktører både innenfor og utenfor justissektoren, herunder frivillige organisasjoner. En slik tverrfaglig tilnærming gjør det nødvendig å legge stor vekt på koordinering og veiledning. Disse koordineringsoppgavene bør ivaretas av Justisdepartementet i samarbeid med andre departementer. Det vil være naturlig å samle ansvaret for mange av disse oppgavene i Politiavdelingen.

Ansvaret for virkemidlene i en bredt anlagt kriminalpolitikk for forebygging og straffeforfølgning, er fordelt på flere departementer. Justisdepartementet har imidlertid ansvar for etatene i straffesakskjeden. Straffesakskjeden omfatter også påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorg i anstalt og i frihet. Justisdepartementets Politiavdeling vil også etter reformen få et over-

ordnet ansvar for koordinering av tiltak. Det er imidlertid ikke til hinder for at Politidirektoratet forutsettes å få ansvaret for gjennomføring av samordningsstiltakene - etter retningslinjer gitt av departementet .

5.3.2 Forvaltningsoppgaver

Etableringen av Politidirektoratet tilsikter ingen endringer mht. politi- og lensmannsetatens kompetanse som vedtaks- og kontrollmyndighet.

Politiavdelingen i Justisdepartementet gjør mange forvaltningsvedtak i førsteinstans, og er i tillegg klageinstans for mange av de forvaltningsvedtak som politiet gjør som vedtaks- og kontrollmyndighet. Klagesakene utgjør et betydelig antall. Hovedtyngden av saker utgjøres av

- Forvaltningsavgjørelser truffet av politiet som vedtaksmyndighet (pass, våpen og førerkort).
- Politiets praktisering av offentlighetsloven.
- Administrative avgjørelser i forhold til tilsatte i politi- og lensmannsetaten.
- Politiets tjenesteutøvelse.
- Forvaltningsvedtak truffet av Politihøgskolen/Politihøgskolens styre.

Mange av sakene er enkle, rutinepregede og krever ikke overordnet faglig eller politisk vurdering. Likevel legger de beslag på mye av kapasiteten i Politiafdelingen. Det viser seg også at enkeltsaker, selv om de er kurante, og tar opp detaljerte faglig spørsmål, blir vurdert som politiske og tiltrekker seg oppmerksomhet, ofte utelukkende fordi klagebehandlingen ifølge lang praksis er sentralisert i departementet.

Behandlingen av de nevnte sakstyper foreslås delegert til Politidirektoratet. En slik delegasjon antas ikke å nødvendiggjøre lovendringer. For såvidt gjelder klager knyttet til personalrelaterte vedtak (f.eks. oppsigelse, suspensjon, avskjed m.v.) vil delegasjonen imidlertid nødvendiggjøre endringer i gjeldende personalreglementer i etaten. I førerkortsaker har man i dag den særordning at det er Samferdselsdepartementet som har fagansvaret for lovgivningen, mens det er Justisdepartementet som behandler klagen over politiets forvaltningsvedtak. Delegasjon av ansvaret for behandlingen av disse klagesakene nødvendiggjør endring av førerkortforskriften.

Endringene vil forøvrig ikke berøre saksbehandlingsprosedyrer eller kompetansetildelinger i de tilfeller andre fagdepartementer enn Justisdepartementet er klageinstans over politiets vedtak.

Justisdepartementet skal behandle klagesaker der Politidirektoratet er vedtaksmyndighet i førsteinstans. Departementet vil komme til å behandle færre saker, og samtidig vil sakenes innhold og karakter i stor grad komme til å endres ved at fokus i større grad konsentreres om utvikling av lov- og forskriftsverk enn behandling av rutinepregede enkeltsaker.

Departementet beholder det overordnede fagansvaret for lovgivningen vedrørende politiet. Arbeid med lovgivning og annet regelverk vil i stor utstrekning fortsatt være en departementsoppgave. Det samme gjelder for forberedelse av saker hvor kompetansen etter lovgivningen eksklusivt er lagt til Kongen i statsråd. Det vil derfor være nødvendig at Politiafdelingen beholder både generell juridisk kompetanse og kompetanse innen politilovgivning og i spørsmål knyttet til påtalemyndigheten.

5.3.3 Ledelse av underliggende virksomheter

Det er en forutsetning at Politidirektoratet får ansvaret for det alt vesentlige av oppgavene knyttet til etatsstyring, slik som ressursfordeling og kontroll med ressursdisponering i etaten. De overordnede prinsipper trekkes opp av departementet, mens den nærmere planlegging skal skje i Politidirektoratet i tett samarbeid med politidistriktene og særorganene.

Departementet vil forestå tilsetting av nærmere definerte lederstillinger i direktoratet og etaten og sluttbehandle personalsaker av prinsipiell karakter. Forhandlinger i h.h.t. bestemmelsene i Hovedtariffavtalen i Staten forutsettes tillagt Politidirektoratet. Forhandlinger i h.h.t. bestemmelsene i hovedtariffavtalen i Staten forutsettes tillagt Politidirektoratet. Likeledes forutsettes forhandlinger, drøftinger og informasjon å skje på de nivåer (virksomhetsnivå, driftsenhetsnivå) som følge av hovedavtalens bestemmelser. Nåværende definisjon av virksomhetsbegrepet i gjeldende tilpasningsavtale til hovedavtalens del I om medbestemmelse for Politiavdelingens ytre etater forutsettes således justert. Enkelt saker, herunder klager på avgjørelser i personalspørsmål, bør også avgjøres i Politidirektoratet.

Departementet vil fremdeles ha ansvar for utformingen av de politisk betingede prinsippene for organiseringen av politi- og lensmannsetaten. Ansvaret for de kontinuerlige organisasjonsutviklingsprosessene og gjennomføring av beslutninger i den sammenheng, vil bli lagt til Politidirektoratet.

Etter politiloven kan departementet treffe beslutning mht. samarbeidsordninger mellom politidistrikter, det kan gis bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser og om at en politimester for en bestemt anledning eller et avgrenset tidsrom helt eller delvis skal fritas for bestemte gjøremål, og at oppgaver legges til en annen politimester eller annet politiorgan. Denne type beslutninger bør fattes av Politidirektoratet. Det vises i den forbindelse til 7.2.1 hvor det foreslås en endring av politiloven som åpner for en fleksibel oppgavefordeling mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet.

Som nevnt under 4.7.3 er det departementets vurdering at Politiets overvåkingstjeneste fortsatt bør rapportere både politifaglig og administrativt til Justisdepartementet.

Den høyere påtalemyndighet ligger i dag administrativt under Justisdepartementet. Hærværende forslag til reorganisering av den sentrale politiledelse innebærer ingen endringer i dette.

5.3.4 Styring av Politidirektoratet

Økonomireglementet pålegger Justisdepartementet å ha ordninger som sikrer en bred dialog med underliggende virksomheter. Videre skal det etableres ordninger som gir kontroll med at virksomheten utføres i overensstemmelse med de mål og retningslinjer som er angitt i politiske styringsdokumenter og i det årlige tildelingsbrevet fra departementet til etaten. For å møte disse kravene har man etablert en styringsdialog mellom departementet og politidistriktene.

Gjennom opprettelsen av Politidirektoratet vil departementet videreutvikle og styrke denne styringsdialogen med politidistriktene. I rollen som etatsleder vil Politidirektoratet imidlertid avlaste Justisdepartementets Politiavdeling i betydelig grad. Politidirektoratet overtar ansvaret for den praktiske gjen-

nomføringen av styringsdialogen med hver enkelt politidistrikt. Denne styringsdialogen omfatter behandling av distriktenes budsjettforslag, utforming av individuelle tildelingsbrev, møter med distriktene og bearbeiding av rapporter om resultater som er oppnådd.

Justisdepartementet vil på sin side opprette styringsdialog med Politidirektoratet. Denne dialogen vil ikke bare omfatte budsjett- og ressursmessige spørsmål, men også en løpende drøfting av prinsipielle spørsmål av betydning for politi- og lensmannsetaten.

6 Politidirektoratet

6.1 Kapittelets innhold

Kapittelet behandler oppgavene, de organisatoriske hovedtrekkene og ledelses- og styringsformene i Politidirektoratet. Hensikten med kapittelet er å orientere om de organisasjonsprinsipper som det er viktig å få avklart, før etableringsfasen.

6.2 Politidirektoratets oppgaver

Politidirektoratets hovedoppgaver og hovedfunksjoner fastlegges i denne proposisjon. Den detaljerte og endelige organisasjonsstrukturen, oppgaveporteføljen og de styrings- og beslutningssystemer som direktoratet vil få, skal - på samme måte som for Politiavdelingen - utformes gjennom en bredt anlagt organisasjonsprosess der både den nye direktoratsledelsen, departementet, politidistriktene, særorganene og organisasjonene vil delta.

Politidirektoratet blir et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet. Denne tilknytningsformen og de juridiske og administrative retningslinjene som departementet vil utarbeide, vil gi justisministeren den ønskede politiske styring og kontroll med politiets virksomhet, utenfor påtalemyndighetens arbeidsområde.

Viktige oppgaver som skal ivaretas av Politidirektoratet er:

- Internasjonalt politisamarbeid
- Kriminalpolitiske oppgaver
- Etatstyringsoppgaver
- Støtte- og tilsynsoppgaver
- Forvaltningsoppgaver mv.

Internasjonalt politisamarbeid

I dag er Norges internasjonale engasjement på politisektoren spredt på en rekke instanser. Den politiske betydningen av internasjonalt politisamarbeid er økende. Med utgangspunkt i utfordringene knyttet til bekjempelsen av den organiserte og grenseoverskridende kriminaliteten er det behov for en klarere organisatorisk markering og oppgradering av det faglige nivået på Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid. De politifaglige premisset for det politiske arbeidet må bringes til veie gjennom den sentrale politiledelsen. Opprettelse av Politidirektoratet vil åpne for et langt kraftigere faglig trykk i oppfølging av de politiske krav og ønsker. Grunnlaget for den politiske kontrollen vil også bli bedre, samtidig som rammene for direktoratets politifaglige ansvar vil bli klarere. På fagnivå må Politidirektoratet først og fremst ivareta rollen som nasjonalt kompetansesenter, og dertil fungere som både pådriver og koordinator.

Det er naturlig at sentrale oppgaver knyttet til Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid blir samordnet og ivaretatt av Politidirektoratet.

Kriminalpolitiske oppgaver

Politidirektoratet forutsettes å være regjeringens og Justisdepartementets fagorgan og støtte under planlegging og iverksetting av viktige deler av kriminalpolitikken. Bekjempelse av kriminalitet vil inngå som en sentral oppgave for Politidirektoratet.

Det vil bli lagt strategiske samordningsoppgaver til Politidirektoratet. Utarbeidelse av strategier, blant annet basert på styringssignaler fra departementet og informasjon fra særorganene og politidistriktene, vil sette direktoratets virksomhet inn i et helhetlig og langsiktig perspektiv. Klare målsettinger og en aktiv dialog fra Politidirektoratets side, vil dessuten gi politidistriktene viktig informasjon til deres lokale arbeid.

Som et ledd i samordningsarbeidet skal Politidirektoratet også fungere som et senter for andre aktører i kriminalitetsbekjempelsen. Riksadvokaten, ØKOKRIM, Kriminalpolitisen, Politiets overvåkingstjeneste og Oslo politidistrikt er allerede sentrale i det nasjonale kriminalitetsbekjempende arbeidet og vil kunne fungere i en rådgivnings- og planleggingsgruppe, sammen med Politidirektoratet. For å virkeliggjøre disse intensjonene om samarbeid vil departementet plassere Politidirektoratet i en sentral rolle når det gjelder å videreutvikle arbeidet med utgangspunkt i Det sentrale koordineringsorgan (SKO) hvor de nevnte instanser er representert.

Etatstyringsoppgaver

Som etatsleder og Justisdepartementets utøvende organ for iverksetting og oppfølging av gjeldende kriminalpolitikk må Politidirektoratet sikre at politidistriktene og særorganene bidrar til oppnåelse av de politiske mål.

Politidirektoratet skal fordele ressursene slik at de utnyttes i henhold til fastsatte krav om produktivitet og kvalitet i etaten. Politidirektoratet må også sikre at politiets virksomhet foregår innenfor de lover, regler og rammer som er satt for virksomheten (legalitetskontroll). Politidirektoratet vil videre ha et hovedansvar for å føre tilsyn og kontroll med økonomiforvaltningen i etaten.

En effektiv ledelse av politi- og lensmannsetaten forutsetter at både Politidivisjonen og Politidirektoratet er dimensjonert, og har en organisasjon som sikrer at rapporteringen og styringen mellom nivåene skjer effektivt og kan brukes til å følge opp, lede og kontrollere etaten. Den funksjonelle inndelingen og de styrings- og rapporteringsordninger som det legges opp til for Politidirektoratets sin del, skal sikre en bedre dialog med ytre ledd og en bedre håndtering av det alt for store kontrollspennet man har i dag. Forbedringsmulighetene i styringsdialogen er derfor i høy grad også knyttet til en reduksjon i antall politidistrikter som departementet og det nye direktoratet vil arbeide videre med.

Støtte- og tilsynsoppgaver

Hovedtyngden av politiets operative virksomhet vil også i fremtiden finne sted i politidistriktene og i de operative særorganene. Politidirektoratet skal være et støtte- og koordineringsorgan for de operative enhetene i politiet, slik at disse bedre skal kunne ivareta sine ulike primærfunksjoner. I dette ligger at

Politidirektoratet både gjennom sin overordnede etatsledelse og i konkrete enkeltsaker skal understøtte politiet og opptre i en hjelpefunksjon.

En annen sentral oppgave for Politidirektoratet i denne sammenheng vil være å medvirke til fastsettelse og utvikling av effektive systemer for internkontroll i ytre ledd. Gjennom systemrevisjoner, verifikasjoner og stikkprøvekontroller vil Politidirektoratet kunne forvisse seg om at systemene blir fulgt i praksis. Gjennomføring av etatsinspeksjoner vil, ved siden av krav om innsendelse av nødvendig dokumentasjon, være den praktiske måte å gjennomføre tilsynet på.

Politidirektoratet skal også føre kontroll med etatens regnskapsførsel og resultatrapportering. Dette skal inngå som den normale oppfølging av virksomheten. Hvilke kontroller som skal utføres og hvilket omfang og hyppighet de skal ha, må i utgangspunktet vurderes av Politidirektoratet ut fra dets faglige kunnskap blant annet med grunnlag i rapporter som Politidirektoratet mottar. Det fullmaktsregisteret som vil bli utarbeidet, bør inneholde delegasjoner fra departementet til Politidirektoratet og delegasjoner fra Politidirektoratet til ytre etat.

Forvaltningsoppgaver mv.

Ansvar for behandlingen av klagesaker innen de fleste saks kategorier vil bli delegert til Politidirektoratet. Dette vil utgjøre et saksvolum på flere tusen enkeltsaker årlig. Funksjonen som klagebehandler for forvaltningsavgjørelser truffet av politi- og lensmannsetaten vil skje i samarbeid med Justisdepartementet som fremdeles vil ha ansvar for lov- og regelverk. Politirettlige spørsmål vil imidlertid stå sentralt i den juridiske delen av Politidirektoratets virksomhet. Andre juridiske oppgaver, herunder generell rådgivning overfor politi- og lensmannsetaten og utredningsarbeid, skal også ivaretas av direktoratet. Bredden, kompleksiteten og volumet på de juridiske spørsmål som skal behandles i Politidirektoratet, nødvendiggjør juridisk spisskompetanse og at det juridiske element er tilstrekkelig dimensjonert. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet innen det juridiske området vil bli fastlagt i løpet av etableringsperioden.

Kort oppsummering av Politidirektoratets oppgaver:

- Politidirektoratet (POD) skal innenfor sitt ansvarsområde lede utviklingen av politiet med basis i de strategiske og ressursmessige rammer som gis av departementet.
- POD skal utvikle hensiktsmessige styringsvirkemidler tilpasset politiforvaltningen.
- POD skal utvikle nødvendig styrings- og ledelseskompetanse i ytre ledd.
- POD skal initiere, understøtte og sørge for at etaten har hensiktsmessig kompetanse innen ledelse, organisasjonsutvikling og politifaglige disipliner.
- POD skal utvikle informasjonsstrategier for politiet, forestå intern og ekstern profilering, i samarbeid med politidistriktene og særorganene.
- POD skal bidra til at politilovgivningens bestemmelser blir fulgt opp i etaten, blant annet gjennom regelverk, tilsyn, kontroll, informasjon og veiledning.
- POD skal koordinere og fremme politifaglige synspunkter overfor andre

- direktorater, institusjoner og berørte organisasjoner.
- POD skal videreutvikle det politioperative sentrale beredskaps- og krisehåndteringapparatet.
 - POD skal foreta analyser, drive metodeutvikling (utenfor påtalemyndighetens fagområde), kartlegge og evaluere politiets operative virksomhet. Ta initiativ til større regionale og nasjonale aksjoner, basert på blant annet statistisk materiale og kriminaletteretning.
 - PODs operative funksjoner skal som hovedregel kanaliseres gjennom og ledes av ett politidistrikt som utpekes av Politidirektoratet.
 - POD skal samordne og koordinere særorganenes virksomhet.
 - POD skal tildeles et spesielt ansvar for å legge planer og gjennomføre operasjoner/tiltak innenfor organisert kriminalitet. Oppgaven skal løses gjennom nært samarbeid med blant annet Politiets overvåkingstjeneste, ØKO-KRIM og Kriminalpolitisen og utvalgte politidistrikter.
 - POD skal koordinere og følge opp Norges engasjement som deltaker i internasjonale politistyrker.
 - POD skal samordne og ivareta Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.

6.3 Politidirektoratets organisatoriske hovedtrekk.

6.3.1 Politidirektoratets ledelsesapparat

Styre.

Et styre for en statlig virksomhet er et kollegialt organ på nivå over den administrative ledelsen, med fullmakter fra regjering og departement om å utøve styring overfor den administrative ledelsen, og med ansvar for å utøve kontroll. I Sverige ledes Rikspolisstyrelsen av et styre på 8 personer. At denne konstruksjonen er valgt i Sverige må blant annet ses i sammenheng med at den svenske justisministeren ikke er parlamentarisk ansvarlig for rikspolitisjefens disposisjoner.

Politidistriktutvalget har avvist tanken om at Politidirektoratet skal ledes av et styre. Departementet slutter seg til utvalget konklusjon og viser til at

- Et styre, mellom et direktorat og overordnet departement er en ledelsesform som ikke er hensiktsmessig der nær politisk styring og kontroll av direktoratets virksomhet er ønskelig.
- Et styre kan medføre at det politiske og konstitusjonelle ansvar for Politidirektoratets og politiets virksomhet blir uklart.
- Et styre svekker direktøren for Politidirektoratets ansvar og styringsmuligheter.
- Bruk av styreformen i norske direktorater er mindre vanlig.

Direktøren som leder

Etter tjenestemannsloven § 23 kan det i lov, forskrift eller reglement fastsettes at direktøren, eventuelt nøkkelpersonell på lavere nivå, skal beskikkes av Kongen i statsråd.

Forskriftene til tjenestemannsloven § 3 nr. 3 fastsetter nærmere regler for slike åremålsstillinger. Det heter her i første ledd:

«Den øverste administrative leder for en virksomhet kan tilsettes på åremål når lederoppgavene krever at vedkommende i særlig grad må

ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering. Åremål nyttes ikke når virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- og næringsliv, eller hvor det forøvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling.»

Forskriften åpner også for at man ved lov eller Stortingets plenumsvedtak kan bruke åremålstilsetting også i andre situasjoner. Åremålsperioden skal være 6 år, med mindre særlige grunner taler for kortere eller lengre tidsrom. Åremålstilsetting kan bare gjentas en gang for hver tjenestemann.

Som nevnt i 2.2 har politi- og lensmannsetaten en særstilling for såvidt som den har rett og plikt til å anvende fysisk makt i fredstid. Politidirektoratets øverste leder vil, som en følge av dette, være i særstilling i forhold til andre direktoratsledere. Etter departementets syn bør dette, sammen med hensynet til demokratisk kontroll, tillegges vekt ved fastleggelsen av tilsettingsmåten. Sistnevnte hensyn er av samme karakter som ble tillagt vekt når man valgte å tilsette overvåkingssjefer på åremål.

Departementet finner det naturlig at direktøren for Politidirektoratet beskikkes av Kongen på åremål. Dette styrker den demokratiske kontrollen med Politidirektoratets virksomhet.

Når det gjelder spørsmålene om adgang til forlengelse av åremålstilsettingen og åremålsperiodens lengde, gjør både hensynet til kontinuitet i ledelsen og hensynet til ledelsesmessig nytenking seg gjeldende. Hensynet til kontinuitet i ledelsen tilsier mulighet for forlengelse av åremålstilsettingen.

Hovedregelen for åremålsperiodens lengde er 6 år. Etter departementets syn bør denne legges til grunn ved førstegangstilsetting, men at muligheten til forlengelse begrenses til en periode av 3 år. Dette fraviker hovedregelen om like lange perioder. Stillingsinnehaveren kan sies opp etter tjenestemannslovens alminnelige regler.

6.3.2 Organisatoriske hovedtrekk

Direktoratet vil bli bemannet, dels med nåværende ansatte i Justisdepartementet, dels med ansatte fra etaten og særorganene, og dels vil det skje en rekruttering fra det åpne arbeidsmarked. Bemanningsbehovet under det første virkeåret, år 2001, er det naturlig nok noe usikkert å anslå på nåværende tidspunkt. Departementet opererer med et plantall på ca. 100-120 personer. Denne personellmessige dimensjoneringen må ses i sammenheng med at politiets særorganer, i motsetning til hva som er tilfellet i Danmark og Sverige, ikke foreslås integrert i Politidirektoratet. Behovet for bemanning vil imidlertid bli løpende vurdert blant annet ut fra spørsmålene om ivaretagelse av landsdelsfunksjonene, overføring av oppgaver fra Justisdepartementet og særorganenes funksjoner i forhold til Politidirektoratet.

Politidirektoratet vil i hovedsak bli bygd opp funksjonelt, med nødvendige stabs- og støtteelementer. Politidistriktutvalgets forslag om en regional inndeling i avdelinger er vurdert, men funnet uegnet å gå videre med. Det vises i den forbindelse til at en inndeling i avdelinger med likeartede funksjoner ville nødvendiggjøre oppbygging av tilnærmet samme type kompetanse i flere avdelinger. Denne løsningen vil bli tungrodd, urasjonell og vesentlig mer ressurskrevende enn en funksjonell inndeling. Tverrgående prosjektgrupper og

team, sammensatt med representanter for ytre etat, vil imidlertid være arbeidsformer som vil bli vurdert benyttet.

Den funksjonelle inndelingen vil likevel ikke være til hinder for at det etableres enkelte regionale ordninger. Det vises i den forbindelse til 4.7.10.

Departementet mener det både er riktig og nødvendig å vente med fastlegging av organisasjonsstrukturen ut over det som er omtalt. Den endelige organisasjonsmodellen vil bli fastlagt i et samarbeid mellom departementet og ledelsen i Politidirektoratet.

Justisdepartementet mener videre det også er riktig å vente med å fastsette de endelige kompetansekrav. Politidirektoratets ledelse må imidlertid reflektere allsidig kompetanseerfaring fra blant annet politiet, påtalemyndigheten og andre straffesaksetater.

6.4 Politidirektoratets lederskap og styringssystem

6.4.1 Krav til lederskap

Politidirektoratets ledelse forventes å være en drivkraft i å utforme de ledelses- og organisasjonsformer som nå behøves i politi- og lensmannsetaten. Utvikling av riktig kompetanseprofil, både i direktoratet og i de ytre ledd er en sentral utfordring. Dette utviklingsarbeidet må skje i nært samarbeid med Justisdepartementet, med de underordnede ledd som rapporterer til Politidirektoratet og med organisasjonene.

De mange utfordringer som den nye ledelsen i Politidirektoratet vil stå overfor, tilsier en ledergruppe med stor grad av felles oppgaveforståelse og behov for god evne til kommunikasjon med samarbeidende instanser og personer. Statkonsult har i 1997 utgitt rapporten «Direktoratsledere - Om lederskap i statlig forvaltning» der en rekke toppledere i direktorater og etater bringer fram deres erfaringer og synspunkter på ledelse. Statskonsult oppsummerer slik:

«Dersom vi generaliserer direktoratsledernes erfaringer, er dette et viktig budskap: Sørg for å etablere en godt fungerende ledergruppe, med ledere som både tar ansvar for egen enhet og ansvar for samarbeid på tvers og for helheten. Dyktige ansvarsbevisste ledere på nivået under direktoratslederen, ble ansett som en avgjørende faktor for vellykket arbeid. Flere ga uttrykk for at de først hadde satset på å få en god toppledergruppe, og at neste trinn var å arbeide med mellomledernivået og distriktsledernivået.»

Nedenfor listes opp noen ledelesformer som er viktige å ivareta når direktoratet skal etableres:

- *Etableringsledelse*; ledelse som er gode til å sette i gang nye virksomheter. De skal kunne etablere og drive funksjonelle ledergrupper, utforme en praktisk organisasjonsstruktur, etablere gode relasjoner til andre og foreta ansettelse.
- *Driftsledelse*; ledelse som sørger for god, løpende drift og kontroll av Politidirektoratets ansvarsområder, kvalitetssikrer løpende saksbehandling samt gir støtte til og styring av underordnede og samarbeidende organer.
- *Utviklingsledelse*; ledelse som utvikler strategier og planer for Politidirektoratets og etatens utvikling, sikrer at det innarbeides rutiner og praktiske arbeidsmåter for løpende erfaringslæring, sikrer styringsinformasjon og

annen kunnskap til Politidirektoratet som behøves for å kunne planlegge og løpende utvikle arbeidsformer og rutiner.

6.4.2 Politidirektoratets styringsform

Politidirektoratets styringsform forutsettes å ligge nær opp til den man har i andre direktorater med distriktsorganisasjoner, f.eks. Direktoratet for arbeidstilsynet. Oppgavefordelingen og ansvarsforhold mellom direktorat og distrikter vil bli ivarettatt gjennom instruksjer, plan- og rammeskriv og regelmessige kontaktmøter.

Enkelt saker og faglige spørsmål vil i stor utstrekning bli vurdert og avgjort i Politidirektoratet, ofte i konsultasjon med distriktene eller særorganene. Prinsipielle saker av politisk viktighet, forutsettes gjort kjent for departementet før beslutning fattes av direktoratet. Denne informasjonspraksis vil for øvrig bli utviklet i tråd med god forvaltningsskikk. I denne sammenheng bør det også ses hen til at Justisdepartementet er klageinstans over vedtak truffet av Politidirektoratet.

Mål- og resultatstyring i sentralforvaltningen har medført at den tradisjonelle regelstyringen i politiet suppleres og tilpasses. De nye styringsmetodene er nødvendige dersom politiet skal kunne evaluere og verdsette sin ressursinnsats på en tilfredsstillende måte. Bruk av statistikk, analyse av data for faktisk og registrert kriminalitet, og koordinering med andre etaters innsats, er viktige saksområder for direktoratet. Dette vil forsterke arbeidet i politiet med analyse, prognoser og langsiktig planlegging.

Justisdepartementet vil, så snart prinsippbeslutningen om å etablere Politidirektoratet er fattet, utarbeide de nødvendige retningslinjer og instruksjer for direktoratet og legge de føringer som er nødvendig for at direktoratets styring av og kontroll med de ytre ledd skal fungere etter de prinsipper som for øvrig er lagt til grunn i denne proposisjonen. I styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet vil det bli lagt inn de nødvendige forutsetninger for at den myndighet som delegeres direktoratet, kan etterprøves av departementet.

Når det gjelder erfaringene med en slik styringsdialog, nevnes fra den tidligere omtalte Statskonsultrapporten «Direktoratsledere - Om lederskap i statlig forvaltning»:

«Flere (direktoratsledere) føler at departementet ved å styre nedover i direktoratet, dvs. at oppdrag formidles direkte til underliggende ledernivåer og saksbehandlere i direktoratet, undergraver direktoratslederens styringsansvar og styringsmuligheter. Det er således grunn til å understreke, både i direktoratet og i departementet, at det er direktoratslederen som er ansvarlig mottaker av oppdrag fra departementet. Det er et entydig ønske at styringsrelasjonen skal være på samme nivå i departement og direktorat. Flere direktoratsledere uttrykker at de kun godtar skriftlige styringspålegg underskrevet av overordnet leder i departementet.»

6.4.3 Styring gjennom kommunikasjons- og informasjonsstrategi

Informasjonsteknologi er et av de mest sentrale og viktigste virkemidler for oppgaveløsning i de fleste organisasjoner og bedrifter, private som offentlige. Justisdepartementet og politiet er intet unntak.

Justisdepartementets IT-strategi er vurdert i forhold til de rollene som ulike forvaltningsorgan og institusjoner er tiltenkt. Rollene er: styrer, bestiller og leverandør (jf. Statskonsults Rapport 1992:2 om styring, organisering og ansvarsfordeling).

I forbindelse med de endringene i politiets sentrale ledelse som foreslås, må det foretas en vurdering av alle rollene og relasjonene mellom nivåer og enheter.

Styrer

Justisdepartementet har i dag rollen som styrer. Ved etableringen av Politidirektoratet må det skapes forutsetninger for å styrke samordningen. Justisdepartementet bør gis ansvaret for utarbeiding av sektorstrategier som skal sikre tverrgående informasjonsutveksling. Departementet bør ha ansvaret for å avklare de økonomiske rammebetingelser både for de totale IT-budsjettene og for store enkeltprosjekter. Departementet skal vurdere store IT-prosjekter i forhold til etatens strategier og planverk. Departementet skal også følge opp viktige prosjekters framdrift på et overordnet nivå.

Innenfor denne rammen bør IT-funksjoner som ligger i styringsrollen delegeres ved etableringen av Politidirektoratet. Politidirektoratet bør få ansvaret for å utarbeide IT-strategi for etaten og å styre IT-utviklingen på tvers av resultatenheter. Når det gjelder utarbeidelse av overordnet IT-strategi og godkjenning av forslag om hvilke satsninger og tiltak som skal prioriteres, må det for straffesaksbehandlingen skje et samarbeid mellom Justisdepartementet, Politidirektoratet og riksadvokaten.

Politidirektoratet må inneha kompetanse som kan utvikle strategier og gi føringer for de informasjonssystemene som tas i bruk innenfor etaten. Det vil gjelde både administrative systemer til eget bruk, operative politisystemer og nettverkssystemer.

Bestiller

Denne rollen innehas i dag av landsdelspolitimestrene, sjefen for Kriminalpolitisen og Riksadvokaten. Det er foreslått etablert en bestillergruppe med disse institusjonene som på vegne av brukerne skal fremme begrunnede forslag om hvilke satsingsområder og IT-tiltak som skal prioriteres ut fra politi- og påtalemessige vurderinger. Denne bestillerfunksjonen bør videreføres også etter opprettelsen av Politidirektoratet, både for å sikre brukerne nødvendig innflytelse på prioriteringene og for å hindre tilfeldige innspill fra brukerne gjennom året.

Leverandør

Politiets datatjeneste er i dag politiets interne leverandør av IT. I tillegg er det IT-enheter i Politiets overvåkingstjeneste, Kriminalpolitisen, ØKO-KRIM og et regionalt apparat, fagtjeneste data, knyttet opp mot landsdelspolitimestrene. De største politidistrikt har også egne IT-enheter. Politiets datatjenestes rolle som etatens leverandør fremstår klart. Leverandør er ansvarlig for det IT-faglige. Leverandør skal levere tjenester innenfor det budsjett og de tidsrammer som Styrer har besluttet og med den funksjonalitet som bestillergruppen ønsker.

Politiets datatjeneste forutsettes å fungere som egen organisasjon når Politidirektoratet er etablert, men vil rapportere til direktoratet. Et ledd i IT-strategien for Politiavdelingens underliggende virksomheter er å utplassere planlagte systemer innen områdene operativ tjeneste, straffesaksbehandling, forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål. Videre skal det legges en plan for integrasjon og informasjonsoverføring mellom systemene med sikte på å oppnå effektiv samordning innenfor og mellom politidistriktene, særorganene og høyere påtalemyndighet. Målet er å forbedre arbeidet med kriminalitetsanalyser samt informasjonsutvekslingen i nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Politidirektoratet forutsettes å inngå som en sentral aktør i de pågående strategiske IT-prosesser.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi har en sårbarhetsside som det må bygges opp forsvarsverker mot. I dette arbeidet vil Politidirektoratet også spille en sentral rolle.

7 Lovendringer - merknader til de enkelte bestemmelser

7.1 Kapitlets innhold

Kapitlet behandler de lovendringer som er nødvendige i forbindelse med etableringen av Politidirektoratet. Lovendringene gjelder §§ 15 (Politiets sentrale ledelse), 19 (Tilsetting), 20 (Tildeling av politimyndighet og legitimasjon) og 21 (Tjenesteområde for politiets personale). Videre er det nødvendig å innføre en ny bestemmelse, § 24a, som regulerer hvilke av politilovens bestemmelser som også skal gjelde for alle Politidirektoratets tilsatte jf. forslaget til § 24a.

7.2 Lovendringene

7.2.1 Endring av politiloven § 15

Bakgrunn og gjeldende rett

Politoloven § 15 er bestemmelsen om politiets sentrale ledelse. Det fastsettes i denne bestemmelsen at politiet «ledes av det departement Kongen bestemmer», dvs. av Justisdepartementet. Samme lovs § 16 hjemler distriktsinndelingen. Over driftsenhetsnivå beskriver følgelig politiloven en to-nivå-organisasjon: Departement og politidistrikt.

At det er Justisdepartementet som forestår den sentrale ledelse av politiet, innebærer at departementet har et overordnet faglig og administrativt ansvar, mens det utøvende ansvar i det alt vesentlige ligger i ytre etat.

Slik politiloven er utformet i dag, utøves myndighet over politimesternivå dels av Kongen og dels av Justisdepartementet. Någjeldende politilov inneholder ikke noe hjemmel for myndighetsutøvelse fra Politidirektoratet.

Departementets forslag

Justisdepartementet skal fortsatt være den øverste politiledelse, men vesentlige oppgaver skal kunne delegeres til Politidirektoratet. Det faller ikke naturlig å fastsette den nærmere oppgavefordeling mellom departement og Politidirektorat direkte i politiloven. Det pekes i den forbindelse særlig på nødvendigheten av å ha en smidig prosedyre for avgjørelse av slike spørsmål, samtidig som departementet beholder den nødvendige styringsrett. I en overgangsfase vil det dessuten være behov for en gradvis oppgaveoverføring.

På denne bakgrunn foreslås det at politiloven endres slik at det etableres en hjemmel for at departementets myndighet kan overføres til Politidirektoratet samt legger det til departementet å kunne fastsette den nærmere oppgavefordeling mellom departementet og Politidirektoratet, jf. forslaget til nytt annet og tredje punktum i § 15 første ledd.

Når det i lovbestemmelsen er brukt formuleringen 'myndighet' siktes det til kompetanse etter politiloven, mens begrepet 'oppgaver' tar sikte på oppga-

ver i sin alminnelighet - også oppgaver som ikke nødvendigvis følger av politiloven.

Politiloven regulerer i § 16 at lederen for et politidistrikt tituleres politimester. Sett hen til at det er politilovens system å fastsette de øverste lederes stillingsbetegnelser, er det derfor naturlig at stillingsbetegnelsen for topplederen i Politidirektoratet følger av politilovens bestemmelse om den sentrale politiledelse. Det foreslås derfor et nytt annet ledd i § 15 som angir stillingsbetegnelsen for topplederen i Politidirektoratet.

Det vises for øvrig til 6.3.1 foran om Politidirektoratets ledelsesapparat.

7.2.2 Endring av politiloven § 19

Bakgrunn og gjeldende rett

Politiloven § 19 inneholder bestemmelsene om tilsettingsmåter for de enkelte stillingskategorier i politi- og lensmannsetaten. For enkelte av stillingene, blant annet stillingen som overvåkingssjef og lederstillinger ved politiets særorganer, følger det av politiloven at disse er eller kan besettes på åremål.

Da Politidirektoratet er en nydannelse, inneholder ikke politiloven i dag noen bestemmelse om tilsettingsmåten for toppleder eller andre ledere i Politidirektoratet.

Departementets forslag

Ut fra politilovens system finner departementet det hensiktsmessig at politiloven § 19 endres slik at den også regulerer tilsettingsmåten for direktøren for Politidirektoratet. Det er ikke noe særskilt behov for å foreta en tilsvarende regulering i politiloven for andre stillingskategorier.

Det er naturlig at stillingen som direktør for Politidirektoratet besettes på åremål. Ut fra at direktøren vil være ansvarlig for politiets langsiktige planlegging og innsats, antar departementet at åremålsperioden bør settes til 6 år med mulighet for forlengelse i ytterligere en periode på 3 år. Det vises forøvrig til punkt 6.3.1.

Det foreslåtte endringer inntas som et nytt første ledd. De øvrige ledd forskyves tilsvarende.

Sjefene for Kriminalpolitisen og Utrykningspolitiet utnevnes av Kongen i statsråd som embetsmenn. Ved en inkurie ble ikke dette tatt inn i politiloven da denne ble vedtatt i 1995. Det foreslås derfor en endring av det nye annet ledd slik at det av lovteksten fremgår at sjefene for Kriminalpolitisen og Utrykningspolitiet, i likhet med politimestrene og visepolitimestrene, utnevnes som embetsmenn.

7.2.3 Endring av politiloven § 20

Bakgrunn og gjeldende rett

Politimyndighet er den samlede kompetanse til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet.

At det er lovfestet hvem som har politimyndighet, må ses i sammenheng med legalitetsprinsippet, dvs. at det skal foreligge klar lovhjemmel for å kunne foreta inngrep overfor borgerne.

Någjeldende politilov fastsetter at politimyndighet følger av

1. at vedkommende innehar stilling med politigrader (§ 20 første ledd), eller
2. at Justisdepartementet har besluttet at enkelte lederstillinger for særorganer mm skal ha politimyndighet (§ 20 annet ledd, første pkt.).

I tillegg kan andre unntaksvis tildeles begrenset politimyndighet (§ 20 tredje ledd). Slik begrenset politimyndighet skal være begrenset i tid eller til bestemte saker eller funksjoner.

Av lederne for politiets særorganer er det i dag bare sjefene for Kriminalpolitisen, Utrykningspolitiet, ØKOKRIM og Politiets overvåkingstjeneste som er tillagt politimyndighet etter politiloven § 20, annet ledd. Dette må ses i sammenheng med at de øvrige særorganenes oppgaver er av en slik art at de ikke vil drive myndighetsutøvelse overfor publikum.

Når det gjelder de øvrige tilsatte, vil disse kunne få politimyndighet ved at dette følger direkte av politiloven eller ved at de tildeles i medhold av denne.

Departementets forslag

Det vises til 4.9 ovenfor hvor spørsmålet om politimyndighet er behandlet. Etter departementets syn er det nødvendig at direktøren for Politidirektoratet og enkelte andre tilsatte har politimyndighet.

Politoloven § 20 foreslås endret slik at det fremgår av loven at direktøren for Politidirektoratet har politimyndighet i kraft av sin stilling.

Når det gjelder øvrige tilsatte bør spørsmålet vurderes konkret ut fra behov og funksjoner.

Etter gjeldende politilov § 20 er departementet tillagt myndighet til å bestemme hvorvidt lederne for politiets særorganer skal ha politimyndighet. Denne kompetansen foreslås utvidet til også å omfatte adgangen til å fastsette om andre ledere og tilsatte i Politidirektoratet enn direktøren skal ha politimyndighet. Departementet legger til grunn at det i forbindelse med etableringen av Politidirektoratet skjer en gjennomgåelse mht. i hvilken grad andre ledere og tilsatte i Politidirektoratet skal ha politimyndighet.

7.2.4 Endring av politiloven § 21

Bakgrunn og gjeldende rett

Politoloven § 21 annet ledd inneholder i dag en hjemmel for at embets- og tjenestemenn i politiet og lensmannsetaten kan beordres til tjeneste i annet politidistrikt, i et av politiets særorganer, i departementet eller til å tjenestegjøre uten hensyn til distriktsgrenser.

Denne bestemmelsen muliggjør en fleksibel personellutnyttelse i politiet og lensmannsetaten samtidig som den har åpnet for at Justisdepartementet, som sentral politiledelse, har kunnet knytte til seg kompetanse fra politi- og lensmannsetaten.

Embets- og tjenestemenn i Politidirektoratet vil i utgangspunktet ikke omfattes av gjeldende politilovs bestemmelse om beordringsadgang, fordi de ikke vil være tilsatt for å tjenestegjøre i et bestemt politidistrikt.

Departementets forslag

Det bør etableres hjemmel for beordring til Politidirektoratet. Begrunnelsen for adgang til beordring til Politidirektoratet er den samme som for eksisterende adgang til beordring til departementet, dvs. ønskeligheten av, for i en tidsbegrenset periode og på en enkel måte å kunne knytte til seg kompetanse fra ytre etat.

I forbindelse med denne lovendringen har man vurdert hvorvidt det fremdeles er behov for adgang til beordring fra politi- og lensmannsetaten til Justisdepartementet og hvorvidt denne adgang burde erstattes eller suppleres av en beordringsadgang fra Politidirektoratet til departementet.

Beordring fra politidistriktene eller særorganene til Justisdepartementet, kan lett virke uheldig. Dette henger dels sammen med at Politidirektoratet bør ha innflytelse på i hvilken grad personell fra ytre etat beordres. Dels henger det også sammen med det uheldige i at personell som, i utgangspunktet, er «underordnet» Politidirektoratet tidsbegrenset plasseres i og utøver myndighet for Justisdepartementet som er overordnet myndighet.

Man bør imidlertid ikke frata departementet muligheten til å foreta beordringer fra politidistriktene og særorganene.

Når det gjelder spørsmålet om adgang til beordring fra Politidirektoratet til departementet, antar man det vil være nødvendig og hensiktsmessig at det etableres hjemmel for at personell i Politidirektoratet kan beordres til tjeneste i departementet.

Det kan, slik som foreslått av Politiembetsmennenes landsforening, være behov for at Politidirektoratet bistår lokale politidistrikt eller et særorgan med egne mannskaper i konkrete saker og oppdrag. Beordringsadgangen må også ses i sammenheng med at personellutveksling gjennom beordringer også tjener som et kompetansehevende tiltak. Det bør således også være hjemmel for å kunne beordre tilsatte i Politidirektoratet til tjeneste i et politidistrikt eller et særorgan.

Man ser ingen saklig begrunnelse for å begrense beordringsadgangen til bestemte stillingskategorier eller fagområder.

De foreslåtte lovendringer gjennomføres ved at det i § 21 annet ledd første punktum tilføyes at tilsatte i politi- og lensmannsetaten kan beordres til tjeneste i Politidirektoratet. Videre tilføyes det et nytt annet punktum som fastsetter at embets- og tjenestemenn i Politidirektoratet kan beordres til midlertidig tjeneste i et politidistrikt, et særorgan eller i departementet.

7.2.5 Forholdet mellom de tilsatte i Politidirektoratet og politiloven (ny § 24a)

Bakgrunn og gjeldende rett

Någjeldende politilovs anvendelsesområde følger dels av at enkelte bestemmelser får anvendelse på nærmere angitte grupper tilsatte, dels av at enkelte bestemmelser gjelder «politiet» og dels av at den omfatter personell som «utfører tjeneste eller arbeid for politiet».

Departementet legger til grunn at enkelte tilsatte i Politidirektoratet vil inneha politistillinger/-grader, mens andre har sivile stillinger. Fordelingen av arbeidsoppgaver i Politidirektoratet vil ikke nødvendigvis følge grensene mel-

lom de ulike stillingskategorier. Felles for alle tilsatte vil det imidlertid være at de utøver oppgaver nært knyttet opp til politiets virksomhet.

Dette nødvendiggjør en avklaring mht. om deler av politilovens bestemmelser skal gjøres gjeldende for andre tilsatte enn embets- og tjenestemenn med politigrader. Sivilt tilsattes forhold til politiloven er viktig på følgende områder: taushetsplikten (§ 24), spørsmålet om samtykke til bierverv (§ 22) og krav til vandel og statsborgerskap (§ 18).

Departementets forslag

Man bør i utgangspunktet stille de samme krav til tilsatte i Politidirektoratet som til tilsatte i politidistriktene og særorganene. Som nevnt ovenfor vil arbeidsoppgavene for alle tilsatte i Politidirektoratet være nært knyttet til politi- og lensmannsetatens virksomhet. Stillingsinnehaverne vil slik sett få innsikt i etatens virksomhet og i mange sammenhenger vil det være tale om en langt mer detaljert innsikt enn hva tilfellet er for de fleste tilsatte ved politidistriktene.

Politilovens taushetspliktbestemmelse bør også gjøres gjeldende for alle tilsatte i Politidirektoratet. Man ser i denne sammenheng ingen saklig grunn for å skille mellom enkelte stillingskategorier, fagområder eller funksjoner.

Politiloven § 22 inneholder en generell bestemmelse om at embets- eller tjenestemenn med politimyndighet ikke må ha annen lønnet stilling, drive privat erverv eller inneha offentlig bevilling for virksomhet uten samtykke av politimesteren eller vedkommende politisjef. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er dels å begrense bierverv slik at det ikke skulle gå ut over hovedstillingen og dels å forhindre at tjenestemannen skulle komme i situasjoner hvor det overfor publikum kunne oppstå tvil mht. hvilken funksjon vedkommende opptre i.

De hensyn som ligger til grunn for någjeldende bestemmelse om krav til samtykke for å utøve bierverv mv. bør i stor grad også vil være aktuelle for tilsatte i Politidirektoratet. Ettersom det er tale om arbeidsoppgaver av beslektet karakter, finner man det vanskelig å oppstille andre krav til tilsatte i politi- og lensmannsetaten enn til tilsatte i Politidirektoratet. Det foreslås på denne bakgrunn at politilovens bestemmelser om bierverv mv. også gjøres gjeldende for alle tilsatte i Politidirektoratet. I forhold til tilsatte i Politidirektoratet vil direktøren inneha vedtakskompetansen.

Politiloven § 18 oppstiller krav til vandel, norsk statsborgerskap mv.. Denne regelen må dels ses i sammenheng med at politiet er en nasjonal beredskapsorganisasjon og dels i sammenheng med samfunnets strenge krav til den som skal utøve makt og myndighet på samfunnets vegne.

Også for denne problemstillingens vedkommende vil likheten i gjøremålene mellom politi- og lensmannsetaten og Politidirektoratet være så stor at sterke hensyn tilsier at man må stille de samme krav til tilsatte i Politidirektoratet som til tilsatte i etaten. Man kan f.eks. vanskelig stille andre vandelsmessige krav til de som utfører polititjeneste enn til de som innehar stillinger i den sentrale politiledelsen. Det foreslås på denne bakgrunn at også politilovens bestemmelser om krav til vandel og statsborgerskap bør gjøres gjeldende for alle tilsatte i Politidirektoratet.

Lovteknisk fremstår det som mest hensiktsmessig at det i politiloven innarbeides en ny paragraf hvor det reguleres hvilke av politilovens øvrige bestemmelser som skal gjelde for alle tilsatte i Politidirektoratet. Ut fra politilovens struktur er det mest naturlig at bestemmelsen inntas som en ny § 24a i kapitlet om politiets administrasjon og personale.

8 Forslagets administrative og økonomiske konsekvenser

8.1 Kapitlets innhold

Kapitlet inneholder en redegjørelse for forslagets administrative og økonomiske konsekvenser. Det gjelder kostnader knyttet til etableringen og driften, spørsmålene om Politidirektoratets lokalisering og om de tilsattes stilling og medvirkning under omstillingsprosessen.

8.2 Konsekvenser for budsjetterminen 2000- 2001

Et nytt politidirektorat vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til etablering og drift. Opprettelsen av direktoratet vil også kreve omdisponering av ressurser fra eksisterende virksomheter innenfor politiet. Departementet legger til grunn at en stor andel av ressursbehovet kan omdisponeres innenfor Justisdepartementets rammer. Det vil imidlertid bli behov for tillegg ut over rammene, spesielt i etableringsperioden.

8.2.1 Etableringsutgifter

Under etableringsfasen som er planlagt å ville pågå i år 2000, er det behov for ca. 8 millioner kroner. Disse utgiftene vil i det vesentlige bestå av lønns- og driftsutgifter til ansettelse av ledere i Politidirektoratet, prosjektansatte, innleid personell, og i noen grad til forberedende innflytting i nye lokaler. Midlene er inkludert i Justisdepartementets budsjettforslag for år 2000.

Justisdepartementet vil måtte komme nærmere tilbake til etableringsutgiftene hva angår selve opprettelsen av direktoratet. Departementet regner i dag med at utgiftene vil bli fordelt på hhv. år 2000 og 2001. Utgiftene gjelder blant annet datautstyr, opplæring, møbler, kopimaskiner, telefaks, telefoner, arkiv etc. Det vil også kunne påløpe noe husleieutgifter allerede i år 2000. Utgiftene vil bli postert under kapittel 440 Politi- og lensmannsetaten.

I tillegg vil det i en overgangsperiode på et til to år, regnet fra år 2001, påløpe kostnader på grunn av «overlappende bemanning» både i departementet og i direktoratet. Det skyldes følgende forhold: Behovet for stillinger i Politidirektoratet anslås i etableringsfasen til ca. 100-120 personer. Dette er tenkt dekket blant annet ved overføring av stillinger fra Politiavdelingen i Justisdepartementet, ved omdisponeringer som følge av omorganiseringer i andre deler av politi- og lensmannsetaten og ved nyrekruttering. Inndragning og omdisponering av stillinger i departementet og i politi- og lensmannsetaten vil i hovedsak bli gjort ved ledighet i stillingene. En omorganisering av et slikt omfang vil i tillegg til rene personalrokkeringer også innebære behov for tilførsel av ny kompetanse, noe som vil medføre behov for overlappende bemanning i en overgangsperiode. Etter departementets vurdering vil det i etableringsfasen være et behov for anslagsvis 50-70 nye stillinger. Det vil gi en årlig kostnad eksklusive husleie på ca 20-30 millioner kroner.

De nevnte bemannings- og dimensjoneringsspørsmålene er komplekse og fordrer dessuten organisasjonenes medvirkning. Spørsmålene vil bli løpende vurdert og løst under etableringsfasen i år 2000. Det legges opp til et nært samarbeid med berørte departementer og organisasjoner.

8.2.2 Driftsutgifter etter etableringsperioden

De årlige kostnader knyttet til husleie og drift av Politidirektoratets lokaler anslås foreløpig til ca. 6 millioner kroner. Brutto driftsutgifter for anslagsvis 100-120 stillinger eksklusive husleie anslås til 45-55 millioner kroner. De budsjettmessige konsekvensene når det gjelder etablerings- og driftskostnader vil det bli redegjort for under den ordinære budsjettbehandlingen.

8.3 Lokaliseringsspørsmålet

Det er regjeringens politikk at nye statlige arbeidsplasser som hovedregel skal lokaliseres utenfor Oslo. Ved spørsmålet om lokalisering av Politidirektoratet er det tungtveiende hensyn som tilsier lokalisering i Oslo. Politidirektoratet vil i sin funksjon som sentral politiledelse ha behov for et nært samarbeid med såvel Justisdepartementet og andre departementer som riksadvokaten, politiets særorganer og Oslo politidistrikt med sine landsdekkende funksjoner. De fleste av disse samarbeidspartnere er lokalisert i det sentrale østlandsområdet.

I en overgangsfase vil det skje en gradvis oppgaveoverføring fra Justisdepartementet til Politidirektoratet. Denne prosessen nødvendiggjør fysisk nærhet mellom de involverte.

Etableringen av Politidirektoratet vil innebære at arbeidsplasser/stillingshemler i Justisdepartementet og fra enkelte særorgan vil bli overført til Politidirektoratet. Det vil i mindre grad være tale om opprettelse av «nye» statlige arbeidsplasser.

Det er lagt til grunn at Politidirektoratet skal være etablert og i drift fra 1. januar 2001. Politidirektoratets saksfelt krever spesiell kompetanse som i dag i stor grad finnes i Justisdepartementet og sentralt plasserte politienheter.

Etter departementets vurdering er det av stor betydning for det videre reformarbeidet at Politidirektoratet kan tre i funksjon som del av den sentrale politiledelsen fra 1. januar 2001.

Ut fra overstående har man funnet det riktig å lokalisere Politidirektoratet i Oslo.

8.4 De tilsattes stilling under omstillingsprosessen

Hovedavtalen. Medbestemmelse

Hovedavtalen i staten og Justisdepartementets tilpasningsavtale samt tilpasningsavtalen for Politiavdelingens ytre etater danner grunnlaget for de tilsattes medbestemmelse ved opprettelse av et politidirektorat.

Tjenestemannsorganisasjonenes tillitsvalgte og de tilsatte vil bli trukket inn i prosessen så tidlig som mulig. Fortløpende informasjon er grunnlaget for at de tilsatte er i stand til å ivareta sine interesser. Det vil mellom partene bli

avklart et informasjonsopplegg både i forhold til de tilsatte og til organisasjonene.

Etter et vedtak om opprettelse av et politidirektorat, vil det raskt bli avklart hvilke deler av den praktiske gjennomføringen som er politisk, og hvilke deler som er gjenstand for medbestemmelse gjennom drøftinger og forhandlinger etter hovedavtalens regelverk.

De tilsattes stillingsvern

En formell omorganisering av politiets sentrale ledelse fra Politiavdelingen i Justisdepartementet til et politidirektorat vil i utgangspunktet ikke gi grunnlag for oppsigelse av de tilsatte. De tilsattes rettigheter reguleres av tjenestemannslovens bestemmelser. Som arbeidsgiver vil staten ha et særlig ansvar for sine arbeidstakere under en slik omorganiseringsprosess.

De tilsatte vil i forbindelse med overføring til et politidirektorat ha rett til å fortsette sitt arbeid, men vil som følge av arbeidsgivers styringsrett være forpliktet til å akseptere endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten, herunder omplassering til annen likeverdig stilling i virksomheten eller annen statlig virksomhet, jf. tjenestemannsloven § 12 første og annet punktum.

I den grad omorganiseringen medfører endring av arbeidsoppgavene knyttet til den enkelte stilling, slik at arbeidet vedkommende utfører faller bort, og vilkårene for oppsigelse etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 er til stede, kan vedkommende pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag i henhold til tjenestemannsloven § 12 annet pkt. En slik omplassering er mulig selv om den ikke kan utledes av den individuelle arbeidsavtalen.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen) i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Justis- og politidepartementet ligger ved.

Forslag til lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)

I

I lov om politiet 4. august 1995 nr. 53 gjøres følgende endringer:

§ 15 skal lyde:

§ 15 Politiets sentrale ledelse

Politiet er et rikspoliti som ledes av det departement Kongen bestemmer. *Departementets myndighet etter loven her kan legges til Politidirektoratet. Departementet bestemmer hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal legges til Politidirektoratet.*

Politidirektoratet ledes av direktøren for Politidirektoratet.

§ 19 skal lyde:

§ 19 Tilsetting

Direktøren for Politidirektoratet beskikkes av Kongen på åremål for et tidsrom av inntil 6 år om gangen med mulighet for forlengelse i ytterligere en periode på 3 år.

Politimestre, visepolitimestre og sjefene for Kriminalpolitisenralen og Utrykningspolitiet utnevnes som embetsmenn.

Sjefen for Politiets overvåkingstjeneste beskikkes av Kongen på åremål for inntil 6 år om gangen. Den som beskikkes som overvåkingssjef, kan uten oppsigelsesfrist sies opp av Kongen og har i såfall krav på lønn i inntil 6 måneder. Dette lønnskrevet faller bort i den utstrekning vedkommende får utbetalt lønn i annen statsstilling.

Kongen kan bestemme at andre sjefer for politiets sentrale særorganer og politimestre ansettes på åremål. Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser om åremålets varighet, fornyelse og opphør.

For andre stillingskategorier i politi- og lensmannsetaten fastsetter departementet tilsettingsmåten.

§ 20 skal lyde:

§ 20 (Tildeling av politimyndighet og legitimasjon)

Direktøren for Politidirektoratet, embetsmenn og tjenestemenn med politigrader, lensmenn, lensmannsfullmektiger og lensmannsbetjenter har politimyndighet i hele riket i kraft av sin stilling. Departementet kan gjøre unntak for bestemte stillinger.

Departementet bestemmer hvilke andre ledere og tilsatte i Politidirektoratet og sjefer for politiets særorganer som har politimyndighet, og gir bestemmelse om tildeling av politimyndighet til studenter ved Politihøgskolen, tjenestemenn i rein-politiet og personell i politireserven.

Politimyndighet kan unntaksvis gis til andre. Politimyndigheten skal i slike tilfeller i alminnelighet være begrenset i tid eller til nærmere bestemte saker eller funksjoner. Departementet gir nærmere bestemmelse om tildeling og anvendelsen av begrenset politimyndighet. Departementet gir også nærmere bestemmelser om adgang for tilsatte i politiet til å utføre særskilte oppdrag med begrenset politimyndighet.

Den som har politimyndighet, skal under utøvelse av myndigheten ha politilegitimasjon med seg. Begrensninger i politimyndigheten skal fremgå av legitimasjonen. Tjenestemannen plikter, så langt tjenesteforholdene på stedet tillater, å oppgi navn og grad eller stilling når dette forlanges av den som tjenestehandlingen direkte angår. Den som ikke er i politiuniform, skal på forlangende fremvise politilegitimasjon såfremt han ikke er kjent av den som forlanger det.

Kongen kan gi nærmere regler om uniform og politilegitimasjon.

§ 21 skal lyde:

§ 21. Tjenestekområdet for politiets personale

Embetsmenn utnevnes og polititjenestemenn tilsettes i alminnelighet for å gjøre tjeneste i et politidistrikt eller i et av politiets særorganer. De er forpliktet til i det enkelte tilfelle å gjøre tjeneste uten hensyn til distriktsgrenser.

Embets- og tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten kan beordres til midlertidig å gjøre tjeneste i annet distrikt, i et av politiets særorganer, i departementet, i Politidirektoratet eller til å tjenestegjøre uten hensyn til distriktsgrenser, samt til å gjennomgå kurs ved Politihøgskolen eller annen utdanning for polititjeneren. På samme måte kan embets- og tjenestemenn i Politidirektoratet beordres til midlertidig tjeneste i et politidistrikt, i et særorgan eller i departementet.

Når det bestemmes i medhold av § 16 at visse politigjøremål eller en bestemt politiaksjon skal utføres under felles ledelse for flere politidistrikter, kan departementet pålegge embets- og tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten å utføre den felles ledelse eller andre oppgaver knyttet til oppdraget.

Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder ikke for personell uten politimyndighet, hvis ikke bestemmelsene uttrykkelig er gjort gjeldende i ansettelsesvilkårene.

Ny § 24a skal lyde:

§ 24a (Politidirektoratets personale)

Denne lovs bestemmelser om statsborgerskap, vandel, bierverv og taushetsplikt kommer tilsvarende til anvendelse på alle embets- og tjenestemenn i Politidirektoratet.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

