

For rettssikkerhet og trygghet i 200 år

FESTSKRIFT TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 1814–2014

Justits-Deptet

Kontor

Journaln. ser.

18

No.

Politiisoprotokoll
for
1905 og 1906

Justits-Deptet

Kontor

Journaln.

18

Politiisoprotokoll

for
1905 og 1906

For rettssikkerhet og trygghet i 200 år

FESTSKRIFT TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 1814–2014

REDAKTØR

Tine Berg Floater

I REDAKSJONEN

Stian Stang Christiansen, Marlis Eichholz og Jørgen Hobbøl



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

UTGIVER

Justis- og beredskapsdepartementet

PUBLIKASJONSKODE

G-0434-B

DESIGN OG OMBREKING

Kord Grafisk Form

TRYKK

07 Media AS 11/2014 – opplag 1000

INNHold

FORORD

• 007 •

HISTORISKE ORGANISASJONSKART

• 008 •

PER E. HEM

Justisdepartementets historie 1814 – 2014

• 010 •

TORLEIF R. HAMRE

Grunnlovssmia på Eidsvoll

• 086 •

OLE KOLSRUD

192 år med justis og politi – og litt til

• 102 •

HILDE SANDVIK

Sivillovbok og kriminallovbok – Justisdepartementets prioritering

• 116 •

ANE INGILD STØEN

Under tysk okkupasjon

• 124 •

ASLAK BONDE

Går Justisdepartementet mot en dyster fremtid?

• 136 •

STATSRÅDER 1814–2014

• 144 •



FORORD

Det er ikke bare grunnloven vi feirer i år. Den norske sentraladministrasjonen har også sitt 200-årsjubileum. Justisdepartementet var ett av fem departementer som ble opprettet i 1814. Rettsvesen, lov og orden har alltid vært blant statens viktigste oppgaver. Vi som arbeider i departementet – både embetsverket og politisk ledelse – er med på å forvalte en lang tradisjon.

Vi har valgt å markere departementets 200 år med flere jubileumsarrangementer gjennom 2014 og med dette festskriftet. Her er det artikler som trekker frem spennende begivenheter fra departementets lange historie. Det er fascinerende å følge departementets reise gjennom 200 år. I 1814 var departementet nærmest et byråkratisk fagdepartement, mens vi i dag er en politikktung aktør på et utrolig bredt og viktig fagområde. Fagligheten er i god behold, men samtidig er det politiske rommet dramatisk mye større i dag enn for 200 år siden. Heldigvis, mener nå jeg.

Her er også artikler som ser fremover, som prøver å se inn i glasskulen og peke på hva som venter departementet i tiden som kommer. Jeg tror det er liten tvil om at de neste 200 årene kommer til å

bli vel så begivenhetsrike som de 200 som er gått. Jeg vil takke alle bidragsyterne og redaksjonskomiteen i departementet. En solid innsats er lagt ned over lang tid for å gi oss et lesverdig og lærerikt festskrift i jubileumsåret.

God lesing!



Anders Anundsen
Statsråd



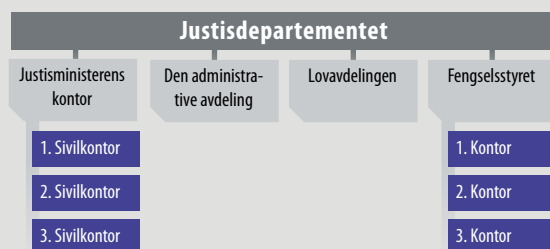
HISTORISKE ORGANISASJONSKART

1900



08 |

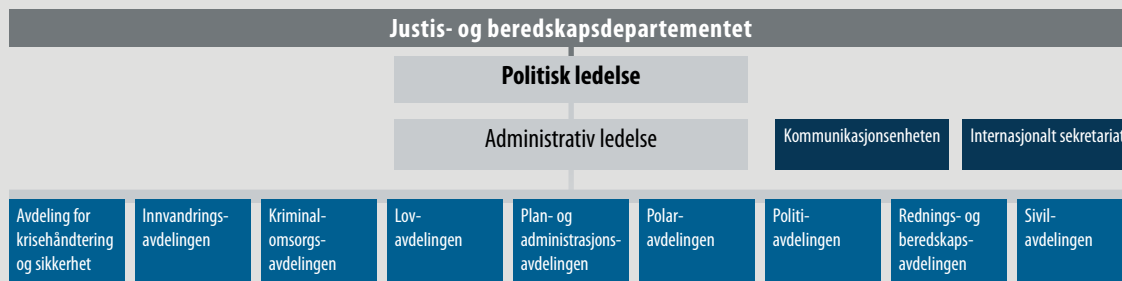
1940–1945



1941–1945

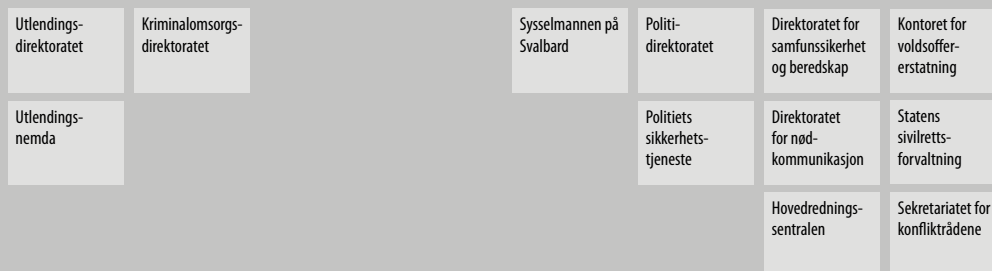


2014



| 09

Underlagte virksomheter



Virksomheter med administrativ tilknytning





Per E. Hem (f. 1963) er statsviter og har tidligere arbeidet til sammen tolv år i Sosial- og helsedepartementet og i Kommunal- og regionaldepartementet. Han er sakprosaforfatter, fast sakprosakritiker i Morgenbladet, og har skrevet biografiene *Jørgen Løvland. Vår første utenriksminister* (2005) og *Paal Berg. Megleren* (2012).

PER E. HEM

Justisdepartementets historie 1814–2014

INNLEDNING

012 |

Justisdepartementet er en av de få, gamle og grunnleggende statsinstitusjonene som har eksistert helt siden Norge igjen ble en selvstendig stat i 1814.¹ Dets historie fortjener å bli fortalt, og dette er et første bidrag til en samlet fremstilling – med størst vekt på perioden fra 1945 og fram til i dag. Rammene har i liten grad tillatt bruk av primærkilder, bortsett fra samtaler med administrativ ledelse og ansatte i alle avdelingene i departementet.² Forøvrig er artikkelen litteraturbasert. I Riksarkivet fins det et rikt materiale som dokumenterer Justisdepartementets virksomhet helt fra 1814, og som et større arkivbasert arbeid om departementets historie vil kunne benytte.

Hva er et departement? Og hvordan skriver man dets historie? Stortinget kjenner kun statsråden, heter det. Altså ikke det apparatet statsråden har til disposisjon. Byråkratene har i stor grad skullet være usynlige for offentligheten. I et slikt perspektiv blir historien om Justisdepartementet primært historien om statsrådene og den politikk de har ført.

Men departementet er også et forvaltningsorgan med en oppgaveportefølje som i stor grad er der uavhengig av den enkelte minister. Oppgavene er en avspeiling av samfunnets krav til hva det offentlige skal ta seg av.

Den øverste politiske ledelse blir selvsagt omtalt i denne fremstillingen, men hovedvekten er lagt på hva slags saker Justisdepartementet har hatt ansvar for fra 1814 til 2014. Hvilke nye oppgaver som har kommet til og hvilke som har falt fra. Og om de organisatoriske rammene og departementets forutsetninger for å håndtere de saksområdene som det til enhver tid har vært tillagt.

Historikeren Sverre Steen så embetsmennene som en kontinuitetsbærer fra enevoldstiden via 1814 og videre inn i unionstiden med Sverige: « ... før 1814 styrte embetsmennene Norge i kongens navn, etter 1814 styrte de samme menn riket i folkets navn.»³ På den måten nedtonet Steen 1814 som et brudd med fortiden.

Likevel er nok brudd en god betegnelse på det som skjedde på toppen av styringspyramiden. Norge fikk egen grunnlov, egen nasjonalforsamling, egen regjering, egen departementsforvaltning i 1814, året etter også en egen Høyesterett. Norske jurister som arbeidet i det danske kanselli vendte hjem og besatte stillinger i regjeringsapparatet, men de første årene etter 1814 led departementene av mangel på utdannede og erfarne embets- og tjenestemenn. Embetsmannskulturen i de nye departementene

1 For enkelthets skyld brukes gjennomgående kortformen Justisdepartementet. Bare unntaksvis, når det er hensiktsmessig, benyttes departementets fulle navn, Justis- og politidepartementet (til 1. januar 2012) og Justis- og beredskapsdepartementet (fra 1. januar 2012).

2 Stor takk til Kjerstin Askholt, Kenneth Baklund, Pia Erikstad, Unni Gunnes, Ole Hafnor, Hanne M. Ingebrigtsen, Gunnar A. Johansen, Øistein Knudsen jr., Catharina Lurås, Karen Alette Melander, Brita Mellin-Olsen, Knut Anders Moi, Svein Wiiger Olsen, Sylvia Peters, Sissil Pettersen, Morten Ruud, Tor Saglie, Mette Stangerhaugen, Arnulf Tverberg, Eva Westbye, og Harald Aass. Samtalene er gjennomført i perioden april–juni 2014.

3 Se Nordisk Administrativt Tidsskrift 2/1998. Torstein Haaland: *Seculum Primum. Den norske sentraladministrasjonens første århundre 1814–ca. 1900*, s. 162.

måtte bygges opp. Steens betoning av kontinuitet passer godt på grunnplanet – prestene, fogdene, futene, offiserene og amtmennene som overrislet det ganske land, var de samme før og etter 1814 – men er altså ikke helt dekkende for departementene.

Det er imidlertid ingen tvil om at embetsmennene var viktige i styre og stell i Norge etter 1814. Dominansen karakteriserte staten i en slik grad at historikeren Jens Arup Seip har benyttet betegnelsen *embetsmannsstaten* om perioden 1814–1884. Det er ganske enestående at en sosial elite på knapt 2000 personer evnet å beherske det norske statsapparatet helt fra bruddet med Danmark og inntil gjennombruddet for parlamentarismen.

Embetsmennes kunnnskapsbaserte hegemoni ble etter hvert utfordret av bøndene og borgerskapet, blant annet i Stortinget. I statsforvaltningen derimot (samt i Høyesterett), stod det juridiske verdisystemet støtt til langt inn på 1900-tallet. Rettsstatsidealene som preget embetsmannskulturen, synes i særlig grad å ha fått gjennomslag i Justisdepartementet.

Et trekk ved dette bildet er at justisministeren før 1884 ikke var noen politiker i dagens forstand, men reelt sett den øverste embetsmannen i departementet. Det er statsråden formelt fremdeles, men

forskjellen er påtagelig. Den gang var han mer en integrert del av departementsapparatet, som embetsmann. Skillet mellom administrasjon og politikk var lite påaktet, for ikke å si irrelevant, for hvordan departementets administrasjon skulle forholde seg til statsråden.

I første del av embetsmannsstatens periode spilte departementene og dets statsråder en ganske selvstendig rolle i forhold til kongen (Karl Johan). Regjeringens autonome posisjon vis-à-vis monarken ble videreført også i andre halvdel av 1800-tallet, men i siste fase, da embetsmennes posisjon ble grunnleggende truet av en framvoksende venstreopposisjon, ble statsråden og hans departement i større grad en konservativ, til dels reaksjonær bastion som knyttet seg an til kongemakten.

Parlamentarismens gjennombrudd i 1884 innebar at Stortinget med dets partirepresentanter etter hvert ble et maktsentrum, som regjeringen og kongen i mye større grad enn før måtte ta hensyn til. Også innføringen av årlige storting i 1869 fikk mye å si for at denne maktbalansen ble endret i favør av Stortinget – allerede fra begynnelsen av 1870-årene merket Justisdepartementet at Stortinget pustet det kraftigere i nakken, og at oppgavene av den grunn økte.

Forvaltningen skulle etter 1884 ikke betjene et embetsmannsregime, men skiftende regjeringer med utspring i Stortingets sammensetning. For embetsverket betydde det en ny type lojalitet, hvor statsrådets partifarge skulle være det uvedkommende, kombinert med en distanse som ikke hadde vært der før.

Krigen og okkupasjonen er en historie for seg, en femårig unntakstilstand da partipolitikken forsvant og Stortinget ikke møtte. På hjemlig grunn et okkupasjonsstyre og i eksil en regjering som etter hvert begynte å forberede oppgjøret med nazistene og gjenoppbyggingen av landet etter krigen.

Et sentralt trekk i etterkrigstiden har vært den tiltagende interessen for å effektivisere og modernisere statsforvaltningen. Regjeringen Gerhardsen ønsket en mest mulig effektiv administrasjon i forbindelse med den krevende gjenoppbyggingen av landet etter krigen, men også et apparat for en mer aktiv og ekspansiv stat. Etter

hvert fikk man en forvaltningspolitikk og et eget administrasjonsdepartement som skulle bidra til et velsmurt statsapparat.

Også Justisdepartementet har måttet tilpasse seg de dominerende forvaltningsideene og -trendene, selv om reformer og forandringer ikke alltid har skjedd til samme tid her som i andre departementer. Justisdepartementet har på mange måter vært et konservativt departement, sterkt preget av juristenes rettsstatlige syn på politikk og administrasjon. Vekten på regler og forutsigbarhet har dominert, og nok gjort at styring basert på andre og mer resultatorienterte prinsipper har hatt vanskeligere for å trenge gjennom.

Den store omorganiseringsprosessen i Justisdepartementet ved årtusenskiftet markerer en omstilling fra en gammeldags styringsform, hvor enkeltsaksbehandling stod i sentrum, til en moderne organisasjon for politikktutforming og -forvaltning.

1

1814–1845

Regjeringens administrasjonsapparat

Justisdepartementets opprinnelse kan dateres til 2. mars 1814 – det er altså sågar et par måneder eldre enn 17. maigrunnloven. Den danske stattholderen i Norge, prins Christian Frederik, som også var tronarving til Danmark-Norge, hadde etter Kielfreden i januar stilt seg i spissen for en norsk reisning. I påvente av at en grunnlovgivende forsamling forhåpentlig ville velge ham til norsk konge, tok han tittelen regent og etablerte et regjeringsråd som skulle bestyre fem departementer.⁴ Litt forenklet sagt var det et finansdepartement, et indredepartement som blant mye annet hadde ansvar for politiet, et justisdepartement, et handelsdepartement og et næringsdepartement. Utenrikssaker og forsvarsspørsmål fikk ikke egne departementer, men ble organisert slik at regenten hadde direkte hånd om disse sakene.

I Justisdepartementet, som i de fire andre departementene, skulle det være en byråsjef som hadde under seg et lite antall betjenter til å føre kontorets protokoller. Så små var forholdene at det var forventet at departementssjefen selv, Mathias Sommerhielm, skulle foreslå egnede personer til disse stillingene. I mangel av kompetent personell, ble det i 1814 og i de nærmeste

årene ansatt en rekke personer med begrenset utdanning og erfaring i offentlig administrasjon. Et par av departementene var blottet for jurister, og endog i Justisdepartementet var det bare statsråden selv som var ekte latinjurist. Byråsjefen hadde en simplere juridisk grad (eksaminat). En kopist i Justisdepartementet fortalte siden nedlatende om

| 015

*Endog i Justisdepartementet
var det bare statsråden selv
som var ekte latinjurist*

en kollega (embetsmann): «Giertz, som i den Tid, da Enhver, som nogenledes kunde bruges, strax fik gode Poster, var Fuldmægtig i Departementet, var en yderst borneret og taabelig Mand.»⁵

Da regenten ble valgt til konge på Eidsvoll ble regjeringsrådet til statsrådet. Dette styrte på et vis videre uten et virksomt statsoverhode fra august til

⁴ Fordi forbindelsen mellom Danmark og Norge i vesentlig grad var blitt avskåret som følge av Napoleonskrigene og den britiske blokaden, ble Norge i realiteten styrt av en regjeringskomisjon med base i Kristiania fra 1807 til 1810. I 1808 ble grev Herman Wedel Jarlsberg den drivende kraft i regjeringskomisjonen, og han gjorde den til organ for en selvstendig norsk politikk. Da Christian Frederik kom til Norge som stattholder våren 1813, arbeidet han for å gjenopprette regjeringskomisjonen. Den lot vente på seg, og i stedet for en regjeringskomisjon ble det dannet et regjeringsråd 2. mars 1814.

⁵ Conrad Nicolai Schwach: *Erindringer af mit liv*. Oslo 2008.

Christian Adolph Diriks

– vår første justis- og politiminister

Danskfødte Christian Adolph Diriks (1775–1837) ble i 1814 utnevnt til minister for 3. departement for politisaker. Fra 1.1.1819 ble 2. og 3. departement slått sammen til Justis- og politidepartementet. Diriks ble utnevnt til justisminister for det nye departementet, en stilling han hadde fram til 1825. Det er derfor vanlig å omtale ham som vår første justisminister.

Diriks var jurist og hadde studert under Johan F. W. Schlegel i København på 1790-tallet. I 1814 var han sorenskriver og byfogd i Larvik og ble representant til den grunnlovgivende forsamlingen på Eidsvoll. Her utmerket han seg som en dyktig jurist i forsamlingens konstitusjonskomité og en effektiv president. Eidsvollsmannen Jacob All beskrev ham slik i sine «Erindringer som Bidrag til Norges Historie fra 1800 til 1815»:

«Uden Tvivl den Mand som bedst av alle forstaa den Sag, der paa Rigsfor- samlingen omhandles. Hans juridiske og historiske Kundskaber er af et stort Omfang, og jeg har ofte beundret den Lethed, hvormed han vidste at anvende disse.»

I tillegg til å være statsråd fra 1814 av, var Diriks også medlem i flere komiteer, blant annet i komiteen som laget et lovutkast om forliksvesenet



Illustrasjon fra Eidsvollsgalleriet, Eidsvoll 1814.

i 1822 og komiteen som reviderte vinningskriminalitetslovgivningen i 1826. Dessuten var han medlem av Den faste lovkomité. Diriks var ikke

begeistret for Justisdepartementets lokaler og skjøttet i stor grad ministergjerningen hjemmefra i Kongensgt.

november 1814. I realiteten var det ikke all verden regjeringsrådet/statsrådet fikk utrettet, tiden var for knapp og ikke minst for labil til det. Men som historikeren Ole Kolsrud skriver, var i det minste kjølen til det sentrale forvaltningsapparatet i den nye statsdannelsen blitt strukket.⁶

I København hadde rikene vært regjert etter et kollegiesystem, der de enkelte fagområder ble styrt av sidestilte kollegier, som bestod av representanter for de ulike stendene. Hvert kollegium sorterte direkte under kongen. Faglig spesialiserte departementer var lenge et ukjent fenomen, men ved overgangen til 1800-tallet ble det kollegiet som het Det danske kanselli, som blant annet hadde ansvar for justissaker, inndelt i fem departementer. 3. departement fikk ansvar for justis- og politisaker m. m. i Norge. Det er nærliggende å se denne utviklingen som modell for Christian Frederiks norske departementstenkning, og 3. departement som en forløper for dannelsen av det norske Justisdepartementet i 1814. En avgjørende forskjell var at den nye sentraladministrasjonen bygde på en departementsstruktur med konstitusjonelt ansvarlige fagstatsråder, noe som hadde vært helt ukjent i det gamle kollegiestyret.⁷

Etter forhandlingene med Sverige denne høsten, beholdt Norge sin grunnlov i revidert versjon, og det nye statsrådet trådte sammen for første gang 27. november 1814, med Karl Johan til stede.⁸ Antall departementer ble økt fra fem i Christian Fredriks tid til seks, og arbeidsdelingen mellom dem ble betydelig endret.⁹ Men fremdeles skulle det være et departement for justissaker og et annet for politisaker (2. departement og 3. departement). Justisdepartementet fikk oppsyn med rettspleien og ble et rendyrket departement for justissaker. Politidepartementet ble i virkeligheten et innenriksdepartement med ansvar for skyss-, vei- og postvesen samt medisinalvesenet ved siden av politi, fengsler og straffanstalter.

*På 1850-tallet satte
Justisdepartementet en noe
tvilsom rekord med seks
forskjellige statsråder og
skifte av sjef hele fjorten
ganger*

Karl Johan hadde opprinnelig ønsket å fjerne Christian Frederiks statsråder, men som en gest til nordmennene gikk han med på at de fleste skulle få fortsette. Kongen selv (i praksis Karl Johan) kom bare unntaksvis til å være i Norge og lede møtene med sitt norske (stats)råd, og det ble derfor innført et stedfortrederembete – stattholderen. Når sakene var forberedt i Kristiania ble de sendt til den norske statsrådsavdelingen i Stockholm, som la dem fram for Kongen i statsråd. Denne avdelingen bestod av tre statsråder, den ene med tittelen statsminister. Statsrådsavdelingen eksisterte i hele unionstiden, mens den upopulære stattholderposten ble endelig avvirket i 1873. Tjenestegjøring ved statsrådsavdelingen i Stockholm fungerte som en turnusordning, som de fleste av statsrådene deltok i. Det betydde at justisministrene gjerne hadde korte opptrædener i departementet, men de kom ofte tilbake til embetet i flere omganger. På 1850-tallet satte Justisdepartementet en noe tvilsom rekord med seks forskjellige statsråder og skifte av sjef hele fjorten ganger.

Begrepet embetsverket har nærmest blitt brukt som et synonym for departementene eller de departementsansatte. Det er ikke riktig. De statsrådsutnevnte embetsmennene bekler lederstillingene i departementene, mens saksbehandlerne, som

6 Ole Kolsrud: *Maktens korridorer. Regjeringskontorene 1814–1940*. Oslo 2001. S. 28.

7 Kolsrud (2001), s. 22. Per Maurseth: *Sentraladministrasjonens historie*. Bind 1. 1814–1844. Oslo 1979. S. 8 ff.

8 Karl Johan fungerte på vegne av den slagrammede kong Carl XIII. Karl Johan var blitt svensk tronfølger i 1810, og fungerte fra første stund som den virkelige statsleder i Sverige. Han ble norsk konge i 1818.

9 I løpet av kort tid ble antall departementer økt fra seks til sju, fordi armeen og flåten ikke lot seg innpasse under en felles sjef i 6. departement for krigsadministrasjonen. Løsningen ble et Armédepartement med en general som sjef og et Marinedepartement med en admiral som sjef.

utgjør flertallet, er tjenestemenn, tilsatt av departementet selv.

I 1814–1815 hadde Justisdepartementet fem ansatte (en byråsjef, to fullmektiger og to kopister). Politidepartementet hadde til å begynne med bare to (en byråsjef og en fullmektig), men i løpet av et par år var antallet økt til sju mot seks i Justisdepartementet.

Departementene hadde gjennom hele 1800-tallet 4–5 ulike stillingsbetegnelser for hvilket nivå i hierarkiet man befant seg på. Ekspedisjonssekretæren (som tilsvarer den senere ekspedisjonssjefen) hadde høyest rang, men verken Justisdepartementet eller Politidepartementet fikk noen slik stilling fra starten av. Dernest kom byråsjefen og så fullmektigen. Disse tre kategoriene var embetsmenn og ble utnevnt av Kongen i statsråd. Den største gruppen i departementene var kopistene og ekstraskriverne – de var ikke embetsmenn og stod nest lavest og lavest på rangstigen.

Kopisten Conrad Nicolai Schwach

Før han ble Norges mest kjente leilighetsdikter på 1820-tallet, tok Conrad Nicolai Schwach juridicum og begynte sin juridiske løpebane som kopist i Justisdepartementet. Dette var i departementets pionertid (1816), mens Mathias Sommerhielm var statsråd. Schwach karakteriserte ham som «en tyk, forædt Mand», som han hadde liten faglig respekt for. Sommerhielms pre var at han vant Karl Johans tillit, og derfor førte regjeringens forsete når statsholderen var fraværende.

Da Sommerhielm en kortere periode ble erstattet av Christian Krohg, som samtidig hadde ansvar for Politidepartementet, stiftet Schwach nærmere bekjentskap med denne statsrådens spesielle engstelse for ikke å strekke til. Schwach renskrev flere av hans brevutkast, og selv om flere av dem omhandlet de simpleste ting, var Krohgs konsepter «saaledes tilsmurte med Rettelser og Forandringer»



Conrad Nicolai Schwach (1793–1860) var dikter og kopist i Justisdepartementets pionertid 1816–1819. Hans erindringer gir interessante beskrivelser av livet som byråkrat.

at Schwach flere ganger måtte gå inn til ham og be ham forklare hva som stod der. Krohg tok forøvrig sine to roller som henholdsvis politiminister og midlertidig justisminister så på alvor, at han ved et tilfelle sendte fra seg en sak med egne merknader til Politidepartementet, som han i egenskap av politiminister aldeles ikke kunne tiltre.

Heller ikke eidsvollsmannen Christian A. Diriks, den tredje justisministeren Schwach fikk erfare i departementet, levde opp til Schwachs forventninger. Han blir fremhevet som «en umaadelig Tobagsryger og en stor Ven af Kortspil», som ofte ikke var

å se i departementet, og som glatt underskrev det som ble ham forelagt.

Conrad Nicolai Schwachs erindringer gir også innblikk i hvor fritt livet som byråkrat kunne arte seg på den tiden: «I Departementet bestilte jeg ikke stort, især da en derværende fattig Ekstraskriver, Gustav Grimsgaard [...] for en utrolig billig Betaling forrettede om Aftenen og en del af Natten det, jeg ikke gad udføre af de mig som Copiist paahvilende Forretninger, der vare høist trivielle og bestod i at renskrive og i Copiebogen at inføre Breve.» Kopisten Schwach kunne altså tillate seg å selge kjedelige arbeidsoppgaver til ekstraskriveren, som tjente mindre enn ham. Selv satt han igjen med en liten fortjeneste og mer fritid, som han benyttet til inntektsgivende virksomhet som kastet mer av seg enn departementsarbeid. Dette må ha vært avtalt med hans overordnede, som dermed så mindre til kopisten enn han ellers ville ha gjort.

Arbeidsdagen synes Schwach i stor grad å ha kunnet styre selv. Han stod tidlig opp og drev manuksjon med elever en time eller to før han gikk i departementet kl. 9. Der gjorde han omtrent hva han ville, skriver han, og gikk igjen kl. 11. Da skulle han skjømte en tredje jobb, som advokatfullmektig. Et par timer senere spiste han middag, og etter den var tiden inne for mer manuksjon, før han avsluttet arbeidsdagen enten med en time eller to i departementet eller på advokatkontoret. Den reglementerte arbeidstiden i departementene var fem timer, men Schwach slapp med mindre når ekstraskriveren jobbet for ham.

Systemet forutsatte at iallfall tjenestemennene i departementet hadde bierverv, slik som Schwach. Frykten var stor for å binde opp offentlige utgifter i en tid da staten stod på konkursens rand. Av Schwachs samlede inntekter på disse tre jobbene utgjorde kopistgasjen knapt en fjerdedel. Lønns-spenet mellom topp og bunn i statsadministrasjonen var enormt. Statsråden hadde en gasje på

2500 spesidaler, ekspedisjonssekretæren 1050 spesidaler, byråsjefen begynte på omtrent halvparten av det, som igjen var tre ganger så mye som en kopist.

Med en håndfull ansatte som jobbet korte dager, kan det ikke ha vært veldig mye som ble gjort i departementet de første årene etter 1814. Forretninggangen var tungvinn og pedantisk, skriver

Den reglementerte arbeidstiden i departementene var fem timer, men Schwach slapp med mindre når ekstraskriveren jobbet for ham

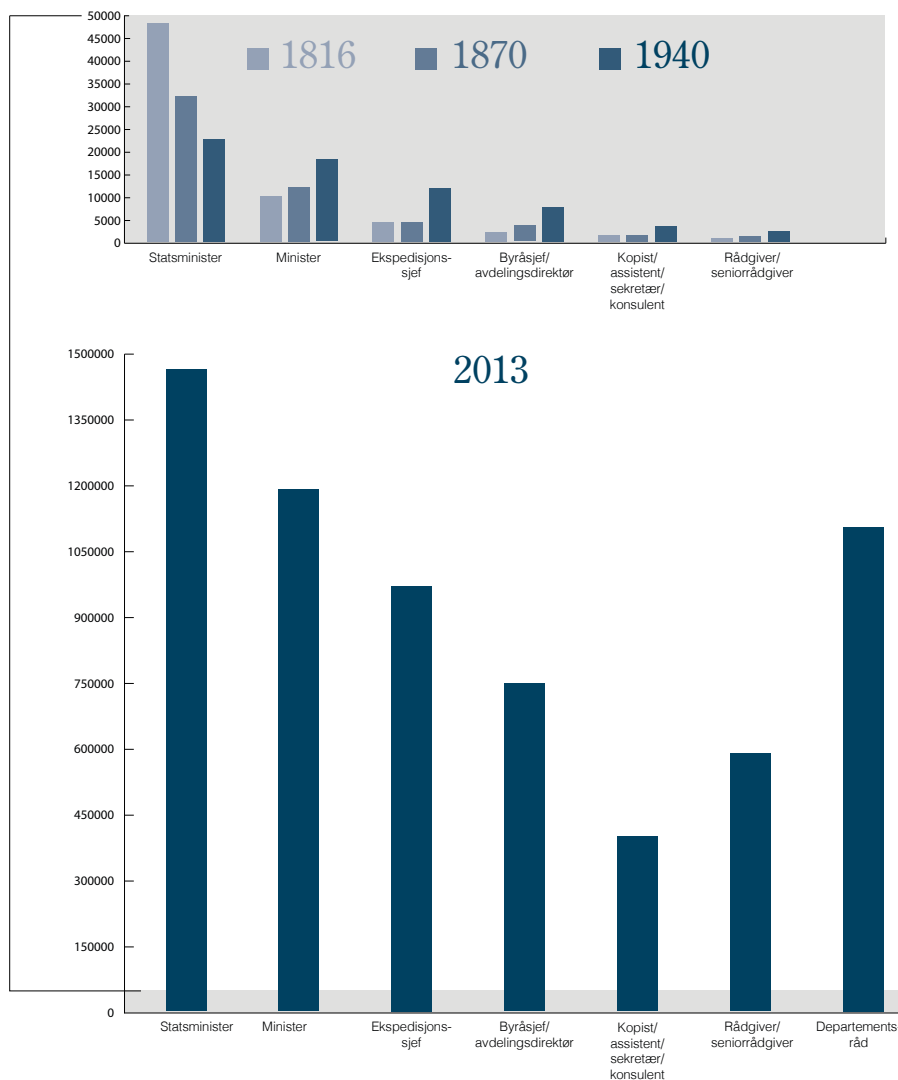
| 019

Swach. Dersom noen søkte om beneficium paupertatis (fri rettshjelp), ble saken forberedt i Justisdepartementet og behandlet i statsråd. Og hvis søknaden ble innvilget, skulle det skrives i øst og vest. «Alle disse Breve bleve journaliserede, conciperede med stor Omstændelighed, renskrevne, ordnet, indførte i Copiebogen og ekstraherede i Registeret derover.» En som Schwach faktisk syntes godt om, var byråsjef Abraham Muus, som snart avanserte til ekspedisjonssekretær. Men også han var et petimeter uten gehør for gjentatte forslag til forenklinger fra både Schwach og en kopistkollega.

Juristenes Justis- og politidepartement

Tiden fra 1814 og til i dag byr på en lang rekke diskusjoner om opprettelser og nedleggelse av departementer, ofte knyttet til arbeidsbelastning og -fordeling departementene imellom, men også til hvor stor regjeringen bør være. Allerede høsten 1817

Lønnsutvikling i sentraladministrasjonen vist i gjennomsnittslønn



020 |

uttrykte Karl Johan ønske om en ny departementsinndeling. Han så for seg både en reduksjon i antall departementer og statsråder og i tallet på embetsmenn (og andre ansatte) – som et ledd i en

generell reduksjon i antallet embetsmenn i statsforvaltningen. Angivelig skulle frigjorte midler bedre de gjenværendes kår. Bakgrunnen var fallet i pengeverdien, som hadde rammet embetsmennene

hardt og foranlediget en rekke søknader om gasje-forhøyelser, som på grunn av statens elendige finanser måtte avslås.

Karl Johan fikk det som han ville, men reformen var også i tråd med regjeringens eget ønske.¹⁰ Antall departementer ble redusert fra sju til fem med virkning fra 1. januar 1819. Nyordningen innebar en rekke forflytninger av saksfelt. Et av de viktigste grepene var å slå sammen 2. departement for justissaker og 3. departement for politisaker til et justis- og politidepartement. Fra det gamle Politidepartementet ble medisinalvesenet overført til Kirkedepartementet og postvesenet til et nytt, stort Finansdepartement. Av saker som ikke hadde noe med justis eller politi å gjøre, var det i hovedsak bare vei- og skyssakene som ble med inn i det nye Justis- og politidepartementet.

Etter reorganiseringen var antall ansatte i Justis- og politidepartementet sju, mens det før sammen- slåingen hadde vært til sammen tretten i de to departementene. Det var altfor få, men på grunn av den økonomiske situasjonen steg bemanningen sakte til å begynne med. 10–15 år senere var det imidlertid et helt annet aktivitetsnivå i departementet. Ved utgangen av 1831 hadde man en ekspedisjonssekretær, tre byråsjefer, fem fullmektiger, tre kopister og hele tjue ekstraskrivere, til sammen 32 ansatte.¹¹

Før 1831 kan man ikke snakke om noen entydig organisatorisk inndeling av Justisdepartementet. Brorparten av arbeidsoppgavene og de ansatte var plassert i det som het Ekspedisjonskontoret/Sekretariatet. I tillegg kom Revisjonskontoret, som i hovedsak hadde overformynd- og skiftevesenets regnskapssaker. Da Revisjonsdepartementet ble opprettet i 1822, ble det bestemt at revisjonen av disse regnskapene fortsatt skulle sortere under Justisdepartementet. Justisdepartementet beholdt derfor sitt revisjonskontor (til 1875), i motsetning til de fleste andre departementene.

Mot slutten av 1820-tallet var Sekretariatets oppgaver inndelt i seks kategorier, som stort sett ble fordelt mellom fullmektigene, og som igjen hadde et antall kopister og ekstraskrivere til disposisjon. Uten byråsjef i Sekretariatet (kun i Revisjonskontoret), ble det en enorm arbeidsbelastning på ekspedisjonssekretæren, som måtte sørge for kvalitetssikring av så godt som hele departementets arbeidsområde. Ifølge departementet oversteg det «et Menneskes Krefter».¹² Om det var årsaken til at ekspedisjonssekretær Georg P. Rasch sluttet i 1831 er uvisst, men det var iallfall foranledningen til at departementet ba om, og fikk, to nye byråsjefstillinger.¹³

Byråsjefstillingene gjorde det mulig å dele sekretariatet i et sivilkontor og et kriminalkontor i 1831, noe som gjorde at arbeidet kunne organiseres mer rasjonelt. Kriminalkontoret fikk ansvar for meste- parten av de klassiske justis- og politisakene, slik som håndhevelsen av straffeloven, straffanstaltene og benådningsvesenet. Sivilkontoret ble en landhandel av alt fra bevillinger og oppsyn med rettspleien til veisaker og saker som hadde å gjøre med borgervæpningen, brann- og bygningsvesenet samt justervesenet (mål og vekt).

Saksmengden i departementet økte etter hvert kraftig. Benådningssakene (ettergivelse eller nedsettelse av straff) ble fordoblet i løpet av 1820-tallet på grunn av misforholdet mellom de gamle straffelovene og tidens rettsbevissthet. Stortinget hadde alt i 1818 bedt om en ny og modernisert strafferettslov- givning, men forberedelsene dro ut i det uendelige. I påvente av mildere strafferammer så myndighetene seg nødt til å regulere straffenivået nedover ved hjelp av benådningsinstituttet. Veksten fortsatte på 1830-tallet inntil strafferettsreformen i 1842 omsider normaliserte det hele.¹⁴

Den unge universitetsjuristen Frederik Stang ble lagt merke til da han i 1830-årene skrev kritisk om det politiske lederskapet: «vor Regjering har været

10 Regjeringen gikk ikke bare lojalt, men ubetinget inn for reduksjonen og nyordningen av departementene. Opplegget var i tråd med regjeringens sterke mann, finansminister Herman Wedel Jarlsbergs, linje helt fra 1814. Hans departement ble 1.1.1819 omdannet til et stort og innflytelsesrikt økonomi- og næringsdepartement.

11 Departementet hadde endelig fått en ekspedisjonssekretær i 1819, men mistet samtidig to byråsjefshjemler.

12 Departements-Tidende 1831. 22. august, s. 644.

13 Til gjengjeld ble en fullmektighjemmel inndratt og ekspedisjonssekretærstillingen inntil videre stående ubesatt.

14 Før den nye loven tok til å virke på nye tilfeller, fortsatte veksten også et par år etter at loven var blitt vedtatt. Antall journalnumre som gjaldt benådningssaker var to og en halv ganger så høyt i 1844 som i 1834.

Justisdepartementet ble på denne tiden et elite-departement, fordi oppgavens art krevde lovkunnskap i en helt annen grad enn i andre departementer

022 |

og er for meget af passiv Natur... at der overhovedet i det hele Statsliv savnes den kraftig ledende Indflydelse fra Regjeringens side, der er Betingelse for en alsidig og planmæssig Fremadskriden.»¹⁵ Han hadde vært fullmektig i Justisdepartementet i 1829, og kan godt ha hatt strafferettens område i tankene. Men han var også opptatt av næringsutvikling og av landets fremgang på ulike områder.

Videre stilte Stang seg kritisk til departementsbyråkratiet, som i stadig sterkere grad var blitt supplert med uteksaminerte latinjurister fra Universitetet i Kristiania i årene etter 1814. Ifølge historikeren Per Maurseth var denne juridiske ensrettingen en seier for prinsippet om at offentlig administrasjon var en juridisk spesialitet.¹⁶ Juristmonopolet gjorde seg i særdeleshet gjeldende i Justisdepartementet, som øvet en egen tiltrekningskraft på latinjurister. Ansatte med laud var her på hele 81 prosent i perioden 1832–44, mot 59 prosent i Kirkedepartementet og 49 prosent i Finansdepartementet. Justisdepartementet ble på denne tiden et elitedepartement, fordi oppgavens art krevde lovkunnskap i en helt annen grad enn i andre departementer. Det å skrive lover ble regnet for særlig krevende departementsarbeid.

Departementene var fram til 1840-årene lite



Frederik Stang (1808–1884) var jurist og fullmektig i Justisdepartementet i 1829. Hans erfaringer fra departementet gjorde ham kritisk til departementsbyråkratiet og dets juridiske dominans. Han var Norges første regjeringssjef (1873–1880) med tittelen statsminister.

Foto: Larvik museum/Digitalt museum

preget av spesialisering, og tanken om juristen som generalist stod sterkt. Ergo trengtes ikke andre profesjoner, «administrativ dannelse» var ensbetydende med lovkyndighet. I Justisdepartementet stod denne tankegangen trolig sterkere enn noe annet sted i forvaltningen, og den lot seg ikke utfordre før langt ut på 1900-tallet. Sosialøkonomen og historikeren Wilhelm Keilhau er en av mange som har påpekt at dette klassiske juridiske byråkratiet ikke bare genererte solide regelbaserte

¹⁵ Etter Rune Slagstad: *De nasjonale strateger*. Oslo 1998. S. 29

¹⁶ Maurseth (1979), s. 258.

En bønn til Kongen

Benådningssakene lå fra 1825 til Justisdepartementets Sekretariat A, som etterhvert ble kalt Kriminalkontoret. Kontoret ble nedlagt i 1940 og etterlater seg 230 hyllemeter med arkivmateriale. Det finnes en egen protokollserie for benådningssaker 1827–1925. Det emneordnede sakarkivet knyttet til benådninger er særlig voluminøst før 1842 da lovverket ble endret i tråd med den alminnelige rettsoppfatningen.

Noen gikk bokstavelig talt langt for å få søknaden sin behandlet. Levangermannen Mathias Johnsen Sund (f. 1787) fikk tre barn med en annen kvinne enn sin kone og ble flere ganger dømt for det. Hans benådningssøknader fikk ikke gjennomslag, og endelig gikk han den lange veien fra Røros til Stockholm for å be Kongen om skilsmisse. Han fikk avslag. I 1839 ble både han og Bereth Steffensdatter Qvax dømt til fire år og to måneders tukthusstraff i Trondheim. Ikke før konen var død, kunne de to gifte seg. Da var Mathias blitt 53 år og de tre barna hadde holdt liv i seg ved å tigge på gaten mens foreldrene var på tukthuset.

Illustrasjon fra Riksarkivet,
Justis- og politidepartementet, Kontor A
(Kriminalkontoret), Benådningssaker 1819 og Journaler 1826.
Foto: Tine Berg Floater



avgjørelser hvor rettssikkerhet stod i høysetet. Rettsformalisme og juristeri fulgte i dets kjølvann, særlig etter 1840, ifølge Keilhau.

Et sitat fra hans bok om norsk historie 1840–1875 gir en fengslende, lettere malisjøs fremstilling av departementskulturen. Sitatet illustrerer hvordan denne kulturen utviklet seg i løpet av århundret: «Det første slektledd av juridiske embedsmenn etter 1814 hadde [...] administrert mens forholdene var nye og samtidig økonomisk forpinte; de var derfor nødt til å slå av på formerne; dessuten var de fleste av dem hele livet ut iallefall i noen grad preget av frihetsideene fra grunnlovsåret. Anderledes med de jurister som nådde op i embedsstillinger etter 1840. De var aldri blitt gjennomstust av noe åndsvær. De kom til dekket bord. De kunne bygge på administrative tradisjoner. I stor utstrekning gjorde de det også. Med omhu våket de over at tidligere avgjørelser blev fulgt i saker av beslektet natur. Deres første tanke gikk påfallende ofte i retning av å få opnust gamle departementsskrivelser, de kunde hente noe fra; de utdannet sig systematisk til å bli presedensjegere. Samtidig passet de nøiaktig på at de ikke kom til å gjøre større inngrep i myndighetsområdene for andre embedsmenn. Sakene fikk derfor sin vei markert ved et imponerende antall av oversendelser, tilbakesendelser og gjennemsynserklæringer. Der blev utviklet en vidunderlig blanding av kollegial hensynsfullhet, beskjeden pliktopyffyllelse og høflig tildekket angst for ansvar der [var] klager over juristeriet.»¹⁷

Veivesenet – en sak for generalisten eller spesialisten?

I tidsskriftet *Granskeren* tok den innflytelsesrike historikeren og journalisten Ludvig Kristensen Daa rundt 1840 til orde for en grunnleggende modernisering av byråkratiet. Et av hans ankepunkter gjaldt veivesenet, som etter hans syn helt feilaktig ble administrert av Justisdepartementet, og hvor



Ludvig Kristensen Daa (1809–1877) var historiker og journalist. Daa delte Stangs bekymring for juristdominansen i departementene, og han var særlig kritisk til at vei- og skyssvesenet sorterte under Justisdepartementet. Daa representerte både Akershus amt og Kristiania på Stortinget, og i 1845 var han odelstingspresident.

samtliges dessverre var jurister. Bakgrunnen for kritikken var den økonomiske veksten landet opplevde på 1830-tallet, men som ble hemmet av elendige kommunikasjoner.

De som ivret sterkest for å tilrettelegge for næringsutvikling, mente veisakene ble stemoderlig behandlet i Justisdepartementet. Det hadde de nok også rett i. Vei- og skyssvesenet lå i det nyopprettede Sivilkontoret, men der var kapasiteten til byråsjefen sprengt. Løsningen ble at ekspedisjonssekretæren i 1833, på toppen av sine opprinnelige oppgaver, fikk seg tillagt en byråsjefsfunksjon for alt som angikk vei-, skyss- og befordringsvesenet. Det var ingen god idé. For det første fikk han for

¹⁷ Wilhelm Keilhau: *Det norske folks liv og historie gjennom tidene*. Bind X. Tidsrommet fra omkring 1875 til omkring 1920. Oslo 1935. S. 27–28.

lite tid til å ta seg av «Lovgivnings-Arbeider og andre Sager af største Vigtighed, som krævede meest Eftertanke og Granskning». Og for det andre var han heller ikke i stand til å legge tilstrekkelig kraft i veisakene. Slik var det i åtte år, inntil Veikontoret ble opprettet i 1841. Da kunne endelig ekspedisjonssekretæren ofre seg for sitt «Egentlige Hverv».¹⁸

Kristensen Daa reagerte kraftig da også dette kontoret fikk en jurist som byråsjef: «Den Urimelighed at Vejvæsenet sorterer under Justitsdepartementet, istedetfor under Ingeniørbrigaden, bliver endnu haandgribeligere naar Styrelsen udnævner til Chef for dette Vejvæsen en Jurist, hvis eneste Begreb om Veje og Broer ere, at de ere Indretninger, som Folk gaar eller kjører paa.»¹⁹ Det var et misgrep at ansvaret for dette nøkkelfelt for moderniseringen av Norge var overdratt til juristene, fortsatte han. Det offentlige byråkrati trengte ingeniører.

Ingeniøroffiserene var en ny, teknisk elite som utover på 1820-tallet begynte å besette stillinger i armeen. Ingeniørbrigaden fikk de fleste og beste. Justisdepartementet hadde begynt å be Ingeniørbrigaden om teknisk assistanse blant annet ved

konstruksjon av broer, og så tidlig som i 1828 hadde brigaden ment at veisaker ikke passet i Justisdepartementet. I årene som fulgte ble det reist flere forslag om å la faglig sakkyndige overta administrasjonen av vei- og skyssvesenet, og Justisdepartementet stilte seg ikke avvisende. Det støttet opprettelsen av et sivilt Elve-, bro- og veiinspektorat – altså at veisakene ble flyttet ut av departementet og lagt til direktoratsnivå. Det Justisdepartementet ikke kunne gå med på, var å legge dem til Ingeniørbrigaden, slik Kristensen Daa ønsket. Veisakene var «aldeles civile», og slett ikke militære. Noen løsning kom man ikke fram til på begynnelsen av 1830-tallet.

Veisakene ble liggende i Justisdepartementet helt til Indredepartementet ble opprettet i 1845.²⁰ Begrunnelsen for et Indredepartement var todelt – avlastning av de tre store departementene (Finans-, Justis- og Kirkedepartementene), og behovet for et departement som kunne være en aktiv tilrettelegger for næringsutvikling. Vei-, skyss- og befordringsvesenet ble flyttet dit, og fikk under statsråd Frederik Stangs dynamiske ledelse en helt annen prioritet.

18 Maurseth (1979), s. 144 og Departements-Tidende, 1841, 29. mars, s. 214 ff.
19 Etter Slagstad (1998), s. 38.

20 Man kan også si at det gjenoppstod, siden det hadde eksistert et Indredepartement også i perioden 1814–1818.

2

1845–1885

026 |

Deling av Sivilkontoret

Ikke bare vei- og skyssakene, men også bygningsaker, brannvesenet samt mål og vekt ble flyttet til det nye departementet.²¹ Mot midten av århundret syntes det derfor som om Justis- og politidepartementet hadde fått et bedre grep om sine kjerneoppgaver, det var blitt et homogent og oversiktlig departement. Men så enkelt var det ikke. Arbeidspresset var nesten like stort etter utflyttingen, fordi de ansatte i Justisdepartementet som hadde jobbet med veisakene, fulgte med til Indredepartementet.

Den nye straffeloven (1842) bidro til en sterk reduksjon i benådningssakene på 1840-tallet, men departementet slet med restansene. Mens samlet antall journalnumre i departementet årlig lå på vel 5000 i 1831, økte dette til nærmere det dobbelte i 1844. Samtidig stod bemanningen på stedet hvil.²² Når så regjeringen anså overflyttingen av Veikontoret som en avlastning for Justisdepartementet i 1845, mens det i realiteten altså primært bare var en flytting av et saksfelt og personell, var det vanskelig å skulle etterspørre flere ressurser med det første. Da byråsjef Bernt Anker Steen sluttet i Sivilkontoret i 1855, var tiden overmoden. Departementet ba nå om en ny byråsjef til et fjerde kontor

– for det var «uomgjængelig nødvendig» som eneste middel til å bøte på «de i mange Retninger virkende Ulemper, der ere en Følge af disse Contorers altfor store Omfang».²³

Når vi skal forsøke å forklare økningen i arbeidsbyrde, må befolkningsøkningen tillegges en vesentlig vekt. Folkemengden ble omtrent fordoblet fra 1814 til 1865. Kriminaliteten steg, mest i byene, men også borgerlige konflikter av alle slag økte. I første halvdel av 1800-tallet avtok eneveldets undersåttstankegang til fordel for en mer selvstendig statsborgerholdning i befolkningen. Folk hadde ikke lenger en like lydige innstilling til øvrighetsavgjørelser, noe som førte til flere rettsavgjørelser og økende korrespondanse med blant annet Justisdepartementet. Dette stilte igjen større krav til saksbehandlingen, noe som ga seg utslag i økt ressursbruk i forvaltningen.

Det kunne således vært anvendt et helt spekter av begrunnelser for å få et nytt kontor i 1855, men det som ble kjørt i forgrunnen var lovgivningsarbeidet. Det synes å ha vært lite arbeid med lovsaker i departementets første par tiår etter 1814, men det var senere blitt en stadig viktigere del av virksomheten, samtidig som det var et særlig krevende arbeid. De som hittil nesten utelukkende hadde drevet med

²¹ I tillegg ble borgervæpningen overtatt av Armédepartementet.

²² I de nærmeste årene før 1855 gikk antall saker litt ned, men etterslepet var uansett betydelig.

²³ S. No. 19 (1857) Angaaende Gager, s. 2.

slikt, var ekspedisjonssekretæren og i noen grad statsråden selv – som selvsagt alltid var jurist – men det å få kontinuitet i arbeidet var omtrent umulig i slike stillinger.

Departementet hadde i 1855 flere store lovarbeider på gang, og særlig var det prosesslovgivningen, kredittlovgivningen samt lovgivningen om straff- og varetektsfengselsvesenet man fremhevet. Alt lovgivningsarbeid i departementet ville bli overført til det nye kontoret. Det var også naturlig at lovfortolkningsspørsmål fra andre deler av statsadministrasjonen, som det kom stadig flere av, ble lagt dit. Ettersom heller ikke det nye kontoret slapp unna en del mer administrative gjøremål, som oppsynet med rettspleien, ansettelse av embets- og bestillingsmenn, sorenskrivernes embetsgårder og en hel del annet, ble det ikke et rent lovkontor. Delingen i 1855 kan likevel ses som en faglig spesialisering og et første skritt i den retning, men det skulle ta ytterligere tretti år før lovkontoret ble en realitet.

Sivilkontorets deling ga seg organisatorisk uttrykk i navnene 1. Sivilkontor og 2. Sivilkontor. Det første ble i mangt et bevillings- og familierettskontor, det andre et lov- og administrasjonskontor. Denne reformen ble en stor lettelse for Sivilkontoret, men også Kriminalkontoret fikk en viss avlastning, for eksempel i de mange bevillings-sakene som også dette kontoret inntil da hadde hatt hånd om.

Ekstraskriver A. O. Vinje

En av de mest kjente byråkratene som har vært ansatt i Justisdepartementet er Aasmund Olavsson Vinje. Han var ingen ung mann da han 47 år gammel ble ansatt som ekstraskriver i Revisjonskontoret 1. mars 1865, altså på bunnen av hierarkiet. Han hadde lenge gjort seg bemerket med sin journalistikk og forfattervirksomhet. Det var det som virkelig engasjerte ham. Stillingen i departementet

søkte han for å bli kvitt årelange økonomiske bekymringer.

Etter noen måneder flyttet Vinje over til Kriminalkontoret eller Nådenskontoret, som det også ble kalt, fordi det blant annet hadde ansvar for benådningssakene. Til å begynne med tok han arbeidet alvorlig og lagde lange, innholdsrike innstillinger, men det var tydelig at hans overordnede ikke syntes han behersket den departementale stilen. Mye av det han skrev ble strøket eller forkastet. Det likte Vinje dårlig, og motivasjonen tapte seg. Etter hvert ble det til at han benyttet en del av arbeidsdagen

*Gasjen var 20 spesidaler
og 100 shilling i måneden,
«ikkje stort for ein Mann
i min Alder», mente han,
men etter det ringe arbeid
han gjorde «so fortente eg
ikkje meir heller»*

til forfattervirksomhet. Den episke diktsamlingen *Storegut* ble til i Justisdepartementet i 1866. Gasjen var 20 spesidaler og 100 shilling i måneden, «ikkje stort for ein Mann i min Alder», mente han, men etter det ringe arbeid han gjorde «so fortente eg ikkje meir heller».

Vinje var opptatt av det norsk-nasjonale i politikken, og vinteren 1868 skrev han sterkt kritisk i avisen *Dølen* om regjeringens positive holdning til ny riksakt mellom Norge og Sverige. Da han ankom kontoret mandag 24. februar, rakk han ikke stort mer enn å tenne pipa og se etter en avis, før

det kom bud om at statsråden ville snakke med ham. Vinje tenkte det kunne være en benådningssak Hans Meldahl ville drøfte, men da han så statsrådets ansikt, ble han betenkt. Justisministeren hadde lest Dølen, sa han, og mente at Vinje der hadde skrevet så mye vondt om regjeringen som vel mulig. «De vil vel skjønne, at dette ikke er foreneligt med Deres Stilling i Departementet?» Nei, det skjønte ikke Vinje. Han repliserte frimodig at han hadde gjort akkurat det enhver god nordmann burde gjøre, og som grunnloven tillot ham (tale- og trykkefrihet). Men det nyttet ikke hva Vinje sa, han hadde fått sparken allerede i statsråd før helgen.²⁴

Med vemod og bange anelser for det framtidige livsopphold, skrev han kort etter diktet *Til pulten min*:

So ikkje lenger her i Fred
eg skal faa Lov at sitja ved
deg Pulten min.
So gjeng det lenger, lenger ned
med Guten din.

Fengselsstyrelsen

Gjennombruddet for en sterkere faglig spesialisering i statsforvaltningen kom på 1840-tallet, og etableringen av Indredepartementet var et markant uttrykk for det. I de neste tiårene økte tallet på ansatte i departementer og direktorater betraktelig, og det var ikke lenger bare jurister som ble foretrukket. Mens veksten de første tre tiårene etter 1814 hadde kommet nesten utelukkende i departementene, ble ressursene i tiårene som fulgte i langt større grad kanalisert inn i direktoratene, mange av dem nyopprettede. Før hadde det vært naturlig å etablere et nytt departementskontor når nye statsoppgaver kom til, men med økt fagspesialisering og brudd på juristmonopolet, var ikke det lenger like opplagt. Veksten i statsansatte, den faglige spesialiseringen og opprettelsen av direktorater, var viktige uttrykk for en mer aktiv og engasjert



Aasmund Olavsson Vinje (1818–1870) var jurist, journalist, forfatter og ekstraskriver i Justisdepartementet i 1865. Hans måte å formulere seg på passet ikke godt inn i departementet. Vinje fikk sparken i 1868 etter å ha skrevet et sterkt kritisk innlegg i «Dølen» om regjeringens positive holdning til en ny riksakt mellom Norge og Sverige.

stat i andre halvdel av 1800-tallet.

Denne utviklingen slo i mindre grad gjennom i Justisdepartementet. Her fortsatte den juridiske dominansen – kanskje rimelig nok, ettersom det etter 1845 nesten utelukkende stelte med juridiske og politimessige spørsmål. Da veisakene forsvant, ble det ikke lenger utfordret på den faglige spesialiseringen. Likevel måtte selvsagt departementet forholde seg til de forvaltningsmessige løsningene som ellers ble foretrukket, og et eksempel på det er forvaltningen av fengselsvesenet.

²⁴ A. O. Vinje: *Vaar Politik*. Kristiania 1870. S. 14 ff. og s. 20 ff. Vettle Vislie: *A. O. Vinje*. Bergen 1890. S. 234 ff.

Det hadde i lang tid vært et av de områdene departementet hadde forsømt, noe som ble stadig tydeligere på 1850- og 1860-tallet. Allerede straffanstaltkommisjonen av 1837 hadde pekt på behovet for en overordnet ledelse på sentralt nivå, men intet skjedde, heller ikke i forbindelse med loven om Botsfengslet i 1848 eller fengselsloven i 1857. Sistnevnte ga støtet til bygging av en rekke nye distriktsfengsler og andre mindre arrester, men departementet hadde ikke kapasitet til å utøve faglig ledelse verken med disse eller straffarbeidsanstaltene. I 1859 hadde ideen om å etablere et fengselsdirektorat etter modell av Generalpostdireksjonen, vært drøftet i regjeringen, uten at det førte til noe – muligens fordi Stortinget var blitt skeptisk til frittstående organer som kunne gjøre ansvarsfordelingen i sentraladministrasjonen fragmentert.

Da Justisdepartementet omsider tok administrativt grep, det skjedde i 1870, ble det vist til våre naboland Sverige og Danmark, som hadde en særskilt bestyrelse eller et kontor for fengselsvesenet. Departementet foreslo å ansette en ekspedisjonssjef og en sekretær etter dansk mønster, fagstillinger som skulle ligge i departementet.²⁵ Ekspedisjonssjefstittelen var relativt ny og ble på denne tiden brukt som betegnelse på den *faglige* lederen av et område i departementene, som motstykke til direktørbetegnelsen i direktoratene.

Da saken ble behandlet i gasjekomiteen, avviste den departementets argumentasjon for mer ressurser: «Justitsdepartementet, naar det ikke i nogen større Udstrækning befattede sig med Lovarbejder, kunde [ikke] regnes til de større eller mere besværlige Departementer.» Tall over referatsaker (saker avgjort i statsråd) og journalsaker (antall brev ut og inn av departementet) tydet snarere på at arbeidsbyrden hadde vært større før.²⁶ Et viktig tilleggsmoment var Stortingets frykt for at en omreisende ekspedisjonssekretær ville gripe inn i det kommunale selvstyret. Distriktsfengslene lå

riktignok under amtmennenes overbestyrelse, men utgiftene ble dekket av kommunene, som også stod for tilsynet med institusjonene. Derfor ble forslaget avvist i 1871.

Departementet hadde skrevet i proposisjonen at det prinsipielt hadde ønsket en direktoratsordning for fengselsvesenet (som i Sverige), ledet av en direktør som var uavhengig av departementet, men lot være på grunn av de større kostnadene. Forklaringen på valget av den danske modellen med direktoratsfunksjoner lagt inn i departementet, var imidlertid mer sammensatt enn som så. Maktkampen mellom Stortinget og regjeringen (Kongen), som nådde sitt toppunkt med riksrettsdommene i 1884, var i full gang allerede på begynnelsen av 1870-tallet. Stortinget hadde skiftet syn og ønsket, i motsetning til på 1850-tallet, flytting av administrasjonsgrener fra departementene til ytre organer for å svekke embetsmannsregimet.

Regimets svar ble å innordne sakkyndigheten i departementet. Når departementet ytret at det helst hadde ønsket en direktoratsløsning utenfor departementet, snakket det Stortinget etter munnen. Fra en presset posisjon prøvde regjeringen å unngå et frittstående fengselsdirektorat ved å anerkjenne at faggrener som krevde ledelse av ingeniører og andre spesialister kunne legges utenfor departementene. Men områder som kunne bestyres av jurister måtte legges til departementene, og fengselsvesenet egnet seg ifølge Justisdepartementet til det. I departementet hersket forestillingen om at dets kjerneområder, inkludert fengselsvesenet, var av en allmenn karakter, som ikke krevde annen kompetanse enn jus.

I 1875 var konjunktorene for opprettelse av et eget kontor for fengselsvesenet bedre, og departementet la fram forslaget på nytt. Stortinget hadde fått øynene opp for at straffanstaltvesenet måtte moderniseres, og lot seg trolig også påvirke av justis-

²⁵ Sekretærbetegnelsen var helt ny med en høyere avlønning enn fullmektigen og lavere enn byråsjefen.

²⁶ Indst. S. No. 35 (1870) *Indstilling fra Gagekomiteen angaaende de paa Gagelisterne opførte nye Gager og nye Lønninger.*

ministeren, som forklarte at innføringen av årlige storting i 1869 «i ganske overordentlig Grad har forøget Arbeidsbyrden».

De folkevalgte ga seg både med hensyn til bevilgning og tilknytningsform, og bevilget enstemmig og uten debatt midler til en ekspedisjonssjef og en sekretær til «Afdelingen for Strafanstalt- og Fængselsvæsenets Anliggende». Ekspedisjonssjefen ville bli liggende rett under statsråden og ha samme lønn som ekspedisjonssekretæren. I løpet av et par år var det på plass et kontor med byråsjef og fem ekstraskrivere: «Kontoret for Strafanstalt- og Fængselsvæsenet». Det skulle ta seg av den administrative ledelsen av fengselsvesenet, slik at ekspedisjonssjefen i større grad kunne bruke tiden på «en fullstændig Reform af vort Strafanstaltvæsen».²⁷

Dette kontoret ble ikke oppfattet som en helt integrert del av departementet på linje med de andre kontorene. Grunnen var at det skulle være en blanding av direktorat og departementskontor. I fagsaker hadde ekspedisjonssjefen rett til å ta avgjørelser på egen hånd uten å konferere med statsråden (direktorat), mens han i saker av politisk karakter la dem fram for statsråden på vanlig departementsvis. Ekspedisjonssekretæren var altså ikke involvert i fengselsstyrets saker verken i faglige eller politiske spørsmål.

Denne konstruksjonen med direktorat i departement ble ganske vanlig i norsk forvaltning, særlig i tiden rundt første verdenskrig. Etter andre verdenskrig gikk den «av moten», og stadig flere departementer valgte å avvikle den, mens det frittstående direktoratet utfor departementet ble foretrukket. Fengselsstyret i Justisdepartementet var etternøleren som forsvant først i 2013.²⁸

Ny ekspansjon – medisinalvesenet og lovkontoret

Vetostriden og statsrådssaken på 1870–1880-tallet er blant de mest motsetningsfylte og intense

konflikter i norsk politisk historie etter 1814. Justisministeren spilte en sentral rolle ved vurderingen av kongens eventuelle grunnlovsmessige veto, og på den måten ble Justisdepartementets lovekspertes det gamle regimets forsvarere. Det var justisminister Ole A. Bachke som i 1880 avga innstillingen om den siste nektelse av sanksjon på grunnlovsbeslutningen om statsrådenes adgang til Stortinget. Her het det at Kongens sanksjonsrett var «hævet over tvil», en uttrykksmåte som vakte sterke reaksjoner innen venstreopposisjonen.²⁹ Denne sanksjonsnektelsen, som Justisdepartementets embetsmenn rimelig nok ble identifisert med, ledet til riksrettsdommene i 1884, der Bachke og hans regjeringskolleger ble fradømt sine embeter.

Ingen saker kunne selvsagt måle seg med denne i politisk betydning, men også administrativt skjedde det uvanlig mye som berørte Justisdepartementet i perioden 1875–1885. Fengselsvesenet fikk, som vi så, endelig en reell ledelse på departementsnivå i 1875. 1878 er et merkeår i departementets historie, da det igjen mistet karakteren av å være et rent justis- og politidepartement. Medisinalvesenet ble det året overført fra Indredepartementet. 1885 er også et viktig årstall – da så lovkontoret dagens lys som følge av en intern utskilling av oppgaver.

Både etablering av en egen fengselsledelse og opprettelse av et eget lovkontor var uttrykk for økt fagspesialisering. Overføringen av medisinalvesenet fra Indredepartementet var kun en rent administrativ omplassering.

Med medisinalvesenet inn i Justisdepartementet fikk man for første gang en lege, en «ikke-jurist», i den administrative ledelsen. Medisinaldirektøren qua embetsmann hadde en selvstendig rolle i fagspørsmål, men selve Medisinalkontoret ble i praksis som et ordinært kontor i departementet. Dette nye, store feltet førte til at saksmengden i Justisdepartementet økte betraktelig, og antall ansatte steg fra rundt 30 til 44 i 1878.

27 Sth. Prp. nr. 8 (1875) *Til Gagelisterne til Stortinget i 1875*, s. 63 ff. Indst. S. nr. 39 (1875), s. 98. De siste tiårene fram til 2001 var Fengselsstyret en egen seksjon i Kriminalomsorgs-avdelingen. I 2001 skiftet det navn til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), og endelig fra 1. juli 2013 ble KSF flyttet ut av departementet og ble til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI).

29 Se f. eks Erik Vullum: *Følgerne af 9de Juni*. Kristiania 1883. S. 68–70 og 108.



Empirekvartalet sto ferdig i 1883. Det ble et bilde på byråkratiseringen og profesjonaliseringen i embetsverket – og ga bedre arbeidsforhold for de ansatte.

Foto: Riksarkivets bildesamling

Etter at den belastende maktkampen mellom regjering og Storting var over, fikk medisinaldirektøren ny instruks i 1891. Han ble flyttet ut av departementet, slik at han fikk «en friere og selvstændigere Stilling».³⁰ Hvor avgjørende det var for beslutningen om utflytting av direktøren at Medisinalkontoret i departementet dermed fikk «en høist fornøden Lettelse», er uklart, men det hadde ifølge statsrådets proposisjon vært overlesset med saker i en årrekke.

Ved delingen av Sivilkontoret i 1855 var som nevnt alt lovgivningsarbeid i departementet blitt overført til det nye 2. Sivilkontor. Til å begynne med hadde byråsjefen i dette kontoret kunnet

bruke mye av tiden på lovarbeid, men med årene var situasjonen blitt mer og mer lik tilstanden forut for delingen. Særlig hadde innføringen av årlige storting hatt mye å si. «Følgen af Bureauchefens Overlæsselse med Arbeide er derfor ogsaa i Regelen bleven den, at enhver større Sag, hvis Behandling paa nogen Maade har kunnet udstaa, er bleven utsat,» heter det i proposisjonen som i 1885 ba Stortinget bevilge penger til et eget lovkontor.³¹

Departementet var ikke langt unna å krisemaksimere situasjonen. En rekke lovarbeider fra kommisjoner og komiteer lå for tiden til behandling i 2. Sivilkontor og flere var i anmarsj, uten at man angivelig så seg i stand til å få dem forsvarlig

30 Departements-Tidende, 27. mai 1891, s. 321 ff.

31 Sth. Prp. No. 8 (1885) Ang. Gage for et nytt Bureauchefsembede m. v. i Justits- og Politidepartementet. Indst. S. No. 152 (1885).

*Under 2. Sivilkontor var
henlagt «Departementets
viktigste og ansvarsfuldeste
Forretninger», nemlig
grunnlovssaker og andre
lovsaker*

032 |

fremmet innen rimelig tid. Det nye regimet etter 1884 kunne tenkes å være mottagelig for slike argumenter. For regjeringen Johan Sverdrup var det viktig å ha et apparat som ville være i stand til å gjennomføre de vidløftige planene som forelå, ikke minst hva gjaldt den bebudede juryloven (straffeprosessloven).

Under 2. Sivilkontor var henlagt «Departementets viktigste og ansvarsfuldeste Forretninger», nemlig grunnlovssaker og andre lovsaker, het det i proposisjonen. Departementet mente at man helst burde ha opprettet en egen avdeling for behandling av disse sakene, ledet av en ekspedisjonssjef. Når tanken om en ekspedisjonssjefs stilling (fagstilling) kom opp, tyder det på at arbeid med lovsaker ikke bare

ble sett som viktig og vanskelig, men også som delvis avvikende fra ordinært departementsarbeid (ikke administrative oppgaver). Det burde altså organisatorisk behandles på linje med fengselsvesenet og medisinalvesenet.

Men departementet forfulgte ikke dette sporet. I stedet ble det vist måtehold, og bare bedt om et ordinært kontor (en ny byråsjeffstilling). Grunnen var at departementet samtidig håpet å få gjort noe med avansementsmulighetene internt. Departementet hadde på dette tidspunkt en rekke dyktige jurister gående i kopist- og ekstraskriverstillinger, og flere av dem hadde vært der lenge. «Det vil letteligen skjønnes, at det underordnede Personale gaar træt og bliver mistrøstigt, naar der ikke haves Udsigt til inden en rimelig Tid at opnaa en Fuldmægtigs beskedne Stilling.»³²

I sum ba justisministeren om midler til én ny byråsjeffstilling til lovkontoret samt én ny fullmektigstilling og omgjøring av tre eksisterende kopist- og ekstraskriverstillinger til fullmektigstillinger. De andre medlemmene av regjeringen gikk med på de nye stillingene, men avviste omgjøringsforslaget. Stortinget fulgte regjeringens flertall, og dermed var lovkontoret en realitet, med gunstigere vilkår for å få lovsaker i havn og et attraktivt sted å være for dyktige jurister. Men opprykksmulighetene var ikke blitt veldig mye bedre.

3

1885–1940

Inndeling i avdelinger

Da Justisdepartementet på 1870-tallet fikk to nye enheter som ble ledet av henholdsvis en ekspedisjonssjef (fengselsvesenet) og en direktør (medisinalvesenet), og som ikke hadde noe administrativt mellomledd mellom seg og statsråden, hadde departementet i virkeligheten fått forløpere til avdelinger. I noen sammenhenger ble avdelingsbetegnelsen benyttet, for eksempel i en komitérapport i 1891, men skillet mellom kontor og avdeling var foreløpig ikke særlig skarpt.³³ Disse to «avdelingene» bestod bare av hvert sitt kontor, men lederne av kontorene stod altså på samme hierarkiske nivå som ekspedisjonssekretæren, og de trengte derfor heller ikke å bringe saker til statsråden gjennom ham. Det måtte imidlertid byråsjefene i 1. og 2. Sivilkontor, Kriminalkontoret og det nye Lovkontoret.

Mot slutten av århundret ble det vanlig å inndelegge departementene i avdelinger med ett eller flere kontorer. I Justisdepartementet ble det gjort i 1897, noe som ikke innebar annet enn en formalisering av den strukturen som alt var etablert. Fengselsstyrelsen (det ble navnet på avdelingen) bestod av ett kontor (Kontoret for fengselsvesenet), Medisinalavdelingen av ett kontor (Medisinalkontoret), mens

Den alminnelige avdeling hadde fire kontorer og følgelig var ulike mye større enn de andre. Balansen ble litt bedre i 1899, da også Lovkontoret fikk sin ekspedisjonssjef og dannet egen avdeling.

Samtidig som Justisdepartementet formelt etablerte seg med avdelinger, behandlet regjeringen og Stortinget et forslag fra en arbeidsordningskomite om endringer i stillingsbetegnelser, avlønning, arbeidstid og arbeidsmåte i departementene.³⁴ Finansminister Elias Sunde uttalte i Stortinget at kravene til de departementsansatte bare i løpet av de par siste tiårene hadde økt betraktelig. Conrad Nicolai Schwachs bedagelige departementstempo hørte åpenbart hjemme i en svunnen tid. Man trengte ansatte som brukte hele sin energi på departementsoppgavene, men med dagens arbeidstid og lave lønnsnivå var de fremdeles nødt til å ha en jobb ved siden av.

Arbeidstiden som var blitt etablert i 1814 bygde på en frykt for å binde opp for store utgifter til departementene. Arbeidsmangelen varierte gjennom året, og i travlere tider satset man på ekstraarbeid. 5-timersdagen stod imidlertid ikke i noe rimelig forhold til den store arbeidsbelastningen som Justisdepartementet selv ved flere anledninger beretter om på 1800-tallet – hvor man ikke engang i roligere

³³ Arbeidsordningskomiteen, som ble nedsatt i 1888 og avgav innstilling i 1891, lister opp «følgende Kontorer» i Justisdepartementet: Kriminalkontoret, 1. Sivilkontor, 2. Sivilkontor, Lovkontoret, Avdelingen for straffanstalt- og fengselsvesenet, Medisinalavdelingen.

³⁴ Ibid.

tider maktet å komme à jour uten nyansettelser.

Likevel var ikke Justisdepartementet blant de departementene som så mest positivt på arbeidstidsreformen, snarere tvert imot. Det hadde god erfaring med ansatte som ved behov jobbet ekstra utover 5-timersdagen, og tilsvarende liten tro på effekten av å jobbe sammenhengende seks eller sju timer som fast ordning. Da kom folk til å jobbe mindre intenst og det ville fort bli spørsmål om å ta en pause i arbeidstiden.

Dette var synspunkter som ikke fikk gjennomslag, og de blir da også stående i et underlig lys når normalarbeidsdagen i industrien var ti timer på denne tiden. Da saken kom til debatt i Stortinget i mai 1899, var det flere som mente seks timer verken var fugl eller fisk. De departementsansatte ville fremdeles være nødt til å ta seg annet arbeid i tillegg. Problemet med å ta skrittet fullt ut, ved å innføre 8-timersdagen (fire timer formiddag og fire timer ettermiddag) var imidlertid at det da kunne bli for mange departementsansatte i forhold til oppgavene og for høye utgifter for staten.³⁵

Fra 1. juli 1899 ble arbeidstiden i departementene utvidet til seks timer og lønnsnivået hevet i tråd med det. Samtidig ble alle ekspedisjonssekretærer til ekspedisjonssjefer. Også stillingsbetegnelsene kopist og ekstraskriver forvant og ble erstattet av sekretær av 1. og 2. klasse og assistent av 1. og 2. klasse. Fullmektigen ble også borte – heretter skulle det bare være to typer embetsmenn i departementet; byråsjefen og ekspedisjonssjefen.³⁶

Også et Kommunaldepartement

Da Justis- og politidepartementet fikk ansvaret for medisinalvesenet i 1878 var det også blitt et helsedepartement. Samtidig var Indredepartementet blitt avlastet for oppgaver. I 1903 ble Justisdepartementet dertil et kommunaldepartement som følge av at Indredepartementet ble avlastet en gang for alle – det ble nedlagt. Siden har vi ikke hatt et eget

innenriksdepartement, slik som i mange andre land, bortsett fra under okkupasjonen. Ansvar som ble overført var formannskapslovgivningen, kommuneøkonomien, rikets sivile inndeling, tiltak ved naturkatastrofer og saker som gjaldt utlendingers adgang til å erverve fast eiendom i Norge.

Til å begynne med virket dette åpenbart helt overkommelig, ettersom Justisdepartementet bare ble tilført én sekretærstilling. Noe eget kommunalkontor var det ikke behov for, og kommunalsakene ble lagt til 2. Sivilkontor. Det skulle imidlertid ikke gå lang tid før situasjonen forandret seg radikalt. Muligheten for å bygge ut storindustri basert på fossekraft var i ferd med å bli en realitet, og spørsmålet om utlendingers eierskap til skog og vannfall ble et dominerende tema i norsk politikk fra unionsoppløsningen og fram til første verdenskrig. Da dette feltet utviklet seg til å bli nokså u håndterlig for Justisdepartementet, ble det i 1907 fordelt mellom Handelsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Landbruksdepartementet. Det gav umiddelbar effekt på arbeidsbyrden i Justisdepartementet, men mengden av saker i 2. Sivilkontor var i så rask stigning – det gjaldt både justis- og politisaker og kommunalsakene forøvrig – at departementet i 1911 så seg nødt til å frita kontorets byråsjef for kommunalsakene. Løsningen ble i første omgang at en av sekretærene i 2. Sivilkontor ble oppgradert til fungerende byråsjef og overdratt ansvaret for dette feltet.

Denne nødløsningen var første skritt på veien til opprettelsen av et kommunalkontor – det kom allerede i 1913. Kommunenenes virkefelt hadde økt betraktelig og ført til tettere samarbeid med departementet. Men også en rekke spørsmål som gjaldt oppgang av kommunegrenser, særlig på steder hvor det var aktuelt med vannkraftutbygging, ga betydelig merarbeid.

De ansatte i de to andre kontorene i Den alminnelige avdeling – 1. Sivilkontor og Kriminal-

³⁵ Sth. Prp. No. 7 (1898–99) Angaaende Vedtagelse af et nyt Lønningsregulativ for Regjeringens Kontorer i Kristiania m. v. Se også Indst. S. XXXV (1898–99) og S. tid. (1898–99), s. 1586–1608.

³⁶ Fullmektigtittelen kom senere tilbake, men da som betegnelse på en lavere tjenestemann (budfunksjon etc.).

Norges første politikvinne

Elise Mathilde Henriksen Heilmann ble født i 1866 på Nøtterøy. I 1910 ble hun som første kvinne i landet, ansatt ved Kristiansand politikammer som politibetjent. Blant hennes oppgaver i som politibetjent, var «inspektion paa gaden» hvor hun så til at barn og kvinner ikke ble forulempet eller skapte uorden.

I 1898 fikk hun en sønn utenfor ekteskap. I fritiden hjalp hun «vildfarne og forkomne, falne kvinder». I en periode var hun bestyrerinne for «Kvindehjemmet på Grini» og for «Indremissionens Redningshjem for Kvinder» i Bergen.

Elise Mathilde giftet seg i 1917 og gikk av med pensjon i politiet i 1932. Hun døde i 1944.



Kilde: Aftenposten Historie,
august 2014
Foto utlånt av Harald Glattre

kontoret – hadde mer enn nok å ta seg til. Veksten i antall innkomne og utgående saker ga en klar indikasjon på det. I Fengselsstyrelsen var bemanningen den samme som 35 år tidligere, til tross for at arbeidsbyrden hadde økt betraktelig. I 1916 fikk avdelingen endelig et kontor til. Det hadde ingen sammenheng med at verdenskrigen skapte nye utfordringer på dette feltet, snarere med at krigskonjunktorene var gunstige for statskassen. Nå skulle det endelig bli mulig å ta tak i alle de oppgavene som fulgte av at staten for noen år siden hadde overtatt distrikts- og hjelpefengslene fra kommunene. Samtidig skulle det prosjekteres et nytt landsfengsel og mye annet. Fellesnevneren for alt dette var en sentralisering og økt kontroll med fengselsvesenet.

På medisinalfeltet oppstod det i løpet av 1910-tallet tilnærmet unntakstilstand. Allerede i 1903 var det kommet forslag om å opprette et kontor til i Medisinalavdelingen, som kunne håndtere de mange helselovene som var under forberedelse. Det skjedde omsider i 1912, men det løste ikke alle problemer. I budsjettet for 1913 ble det fremdeles meldt om et prekært behov for mer arbeidshjelp.

Tanken om å flytte hele dette feltet fra Justisdepartementet til Handelsdepartementet ble reist omtrent på samme tid, ikke av Justisdepartementet, men av stortingsrepresentant og lege Ludvig Krag-Torp. Det var ganske sikkert dem i Justisdepartementet som hadde sans for argumentasjonen hans: «Medicinalkontoret har gaat omkring som Jerusalems skomager, uten hjemsted. Det [...] har været husvildt og er nu til slut havnet i Justisdepartementet. Men aldri har jeg kunnet forstaa, at det var nogenting i medicinalvæsenets gjøremaal, som tilsa, at det skulde være der.»³⁷ Han mente Handelsdepartementet var rett hylle fordi medisin var en merkantil vare. Året etter ble da også dette feltet flyttet til Handelsdepartementet, men med en helt annen begrunnelse. Johan Castberg hadde tatt



Carl Platou (1885–1956) var jurist og ansatt som byråsjef og senere ekspedisjonssjef i Justisdepartementet 1911–1945. Platou var medlem i flere offentlige utvalg og kommisjoner. I 1945 ble han utnevnt til fylkesmann i Oslo og Akershus.
Foto: Oslo museum/Digitalt museum

over som handelsminister, og under hans ledelse var det i ferd med også å bli et sosialdepartement.

Første verdenskrig skaper nye behov

Da Medisinalavdelingen forsvant, sank antall ansatte fra 55 til 43. Så lite hadde ikke Justis- og politidepartementet vært siden 1870-tallet. Men snart tok det til å vokse igjen. Utbruddet av første verdenskrig sommeren 1914 ga en krigsrelatert vekst i hele statsforvaltningen, også i Justisdepartementet.

Etter krigsutbruddet hadde Lovavdelingen måttet håndtere «en række saker av presserende art», het det i budsjettproposisjonen for 1916. Diverse lovendringer ble forberedt, framfor alt måtte fremmedkontrollen skjerpes. Samtidig ble den lille avdelingen,

37 S. tid. (1912), s. 1105



Unionstiden med Sverige ble en byråkratisk utfordring med en norsk statsminister i Kristiania og en i Stockholm. Kongelige resolusjoner ble avgjort av Kongen i statsråd. Andre avgjørelser kunne bli behandlet som høyeste resolusjon, og avgjort i Kristiania uten kongens tilstedeværelse. Disse sakene ble meddelt kongen i ettertid gjennom egne regjeringsrapporter. Regjeringsprotokollene 1814–1905 er en stor serie som oppbevares i Riksarkivet.

Foto: Tine Berg Floater

som på dette tidspunkt bare bestod av fire personer, avkrevd en rekke krigsrelaterte betenkninger til andre departementer. For å kunne håndtere alle disse oppgavene fikk avdelingen midler til å ansette en byråsjef til.

Det var imidlertid Kriminalkontoret som fikk merke krigstidens spesielle behov sterkest. Som historikeren Ole Kolsrud skriver: «Alkoholforbudene, revolusjons- og spionfrykten med den nye og strengere fremmedkontrollen, rasjoneringspåbudene og priskontrollen bidro alt sammen til et økende press både på politiet og på den sentrale politiledelsen, som lå i Kriminalkontoret.»³⁸ Kriminalkontoret var ikke i stand til å håndtere alle de nye oppgavene og fikk gjennomslag for å skille ut politi-

sakene i et nytt politikontor i 1918. Til tross for at ordet politi hadde vært del av departementets navn helt siden 1. januar 1819, gikk det altså et sekel før det ble opprettet en egen organisatorisk enhet for politisaker i Justisdepartementet.

Kort etter at krigen var slutt, i 1920, fikk departementet sitt tredje nye kontor på fire år. Denne gangen var det hovedsakelig en utspaltning fra 2. Sivilkontor, som fremdeles var departementets landhandel – det departementskontoret med det minst spesialiserte arbeidsområdet. Det nye kontoret kom også til å bære preg av det, med ansvar som sprikte fra domstoladministrasjon og Justisdepartementets eiendommer og embetsboliger til familie-, ekteskaps- og navnesaker samt

dissenterspørsmål. 3. Sivilkontor var det offisielle navnet, men Separasjonskontoret ble en vel så mye benyttet betegnelse.

Øksekomiteen

De årene Gunnar Knudsen var statsminister, særlig under 1. verdenskrig, hadde Justisdepartementet i virkeligheten opplevd en ekspansjonsfase det aldri tidligere hadde opplevd maken til. Departementet vokste fra sju til ti kontorer og antall ansatte var på god vei mot en fordobling – fra 43 i 1913 til 70 i

*Til tross for at ordet
politi hadde vært del av
departementets navn helt
siden 1. januar 1819, gikk
det altså et sekel før det ble
opprettet en egen organisa-
torisk enhet for politisaker i
Justisdepartementet*

1922. Krigen hadde ført til at staten grep inn på en rekke områder som tidligere hadde vært forbeholdt det private initiativ. Justisdepartementets vekst må derfor ses som del av en generell utvikling, og i et slikt lys var den faktisk klart lavere enn gjennomsnittet for departementene.

Staten hadde økonomisk sett tilsynelatende kommet godt ut av krigstiden. Tall fremlagt for Stortinget viste et samlet overskudd på 150 millioner kroner. En grundigere gjennomgang dokumenterte at statsgjelden var blitt firedoblet. Den internasjonale oppgangstiden fortsatte enda et par år etter krigen, men så sa det brått stopp høsten

1920. I de følgende årene handlet det primært om sparing og innskrenkninger i nesten hele den norske statsforvaltningen.

Det mest konkrete uttrykket for det, kom med nedsettelsen av Statens forenklings- og sparekomite i 1922.³⁹ Den er bedre kjent som Øksekomiteen, fordi den foreslo drastiske kutt i stillinger over hele linja. Nedgang i statens inntekter måtte ifølge klassisk økonomisk teori følges av reduksjon i statlig aktivitet. Justisdepartementet var sterkt representert i denne komiteen ved byråsjef i Justisdepartementets 2. Sivilkontor, Carl Platou som medlem, og sekretær Halvor Paulsen som komiteens sekretær. Det kan ikke ha vært noen takknemlig oppgave å barbere bort fjorten stillinger i eget departement. Men den særlige kjennskapen de to hadde, kunne også oppfattes som en betryggelse for at det ikke ble skåret i de mest sensitive områdene. Innen komiteen synes det ikke å ha vært noen uenighet om at sentraladministrasjonen var for stor, og at det derfor var fornuftig å slanke den. Måten departementene arbeidet på kunne dessuten forenkles, noe Platou også mente var tilfelle i Justisdepartementet.

Over tjue sider i innstillingen går Øksekomiteen gjennom Justisdepartementet, kontor for kontor. For hvert kontor het siste avsnitt «Besparelse». Komiteens ønske om nedbemanning oppfylte Justisdepartementet til punkt og prikke. Antall ansatte ble redusert fra 70 til 56. Komiteen foreslo også diverse omorganiseringer, og departementet fulgte opp, men bare til en viss grad. Den gikk for eksempel inn for å slå sammen Kriminalkontoret og Politikontoret igjen, ettersom en vesentlig andel av Politikontorets arbeid falt bort da verdenskrigen opphørte. Resultatet ble på en måte omvendt. Kriminalkontoret ble lagt ned i 1925, og de fleste av oppgavene overført til Politikontoret. Å skulle legge ned Politikontoret var ikke aktuelt, ettersom utviklingen på dette området gikk mot en sentrali-

³⁹ Statens forenklings- og sparekomites innstilling I. Innstillingen er trykt i bind 2b av Stortingsforhandlinger for 1926, etter St. meld. nr. 32 (1926).

sering og økt kontroll og oppfølging av politietaten (som for fengselsvesenet).

Komiteen mente også at mange saksfelter ble behandlet unødvendig høyt oppe i statsstrukturen. På Justisdepartements område ble det slutt på at visse kommunestyrebeslutninger som hadde stor økonomiske rekkevidde, ble approbert av Kongen i statsråd. Dette ble i stedet delegert til departementsnivå, og med ett slag forsvant 450 slike saker fra Kongens bord.

Kommunal nød – departemental vekst

Kommunalkontorets saksfelt hadde som nevnt lenge hatt en høy vekstkoeffisient, men hvilken gjøkunge dette var, ble vel neppe helt klart før på 1920-tallet. Mange kommuner kom alt fra begynnelsen av dette tiåret i alvorlig gjeldskrise på grunn av store låneoptak under og like etter verdenskrigen, blant annet for å finansiere kommunale kraftverk. Det hadde vært reist spørsmål om ikke en vesentlig del av kontorets saker heller burde ligge i Finansdepartementet, men Øksekomiteen avviste det. Den innså at staten måtte bistå kommunene og skånet faktisk Kommunalkontoret mot nedskjæringer.⁴⁰

Økningen i statens aktivitet for å forsøke å dempe virkningene av den økonomiske krisen i kommunene, herunder en vekst i antall ansatte i Justisdepartementet som skulle beskjefte seg med dette, gikk på tvers av tidens sparepolitikk. Kommunalkontoret hadde hatt fire ansatte i 1914, åtte år senere var det åtte. Allerede i 1924 fikk departementet i realiteten et kommunalkontor til og i 1929 et tredje. Begge skulle være midlertidige, men de ble aldri lagt ned. I stedet eskalerte gjeldskrisen rundt 1930, og for å få et enda sterkere trykk i det interdepartementale samarbeidet om løsningen av krisen, ble det satt en ekspedisjonssjef i spissen for en egen kommunalavdeling i 1933.

En av grunnene til den sterkt økende arbeids-

byrden i departementet, var at stadig flere kommuner ble satt under administrasjon (på det meste femti). Under ledelse av Justisdepartementet innledet kommuner gjeldsforhandlinger, og våren 1934 regnet man med at 250–300 kommuner hadde behov for gjeldsakkord. I stedet for å opprette et fjerde kommunalkontor det året, ble det etablert et Riksgjeldsmeglingsinstitutt, som fungerte som et direktorat i departementet fram til 1940.

Kommunalavdelingen skulle være et provisorium, het det fra Finansdepartementet, men det hadde gradvis vokst fram en erkjennelse, særlig i Justisdepartementet, om at tilsyn og kontroll med kommunesektoren var en viktig statlig oppgave. I tråd med det ble avdelingen gjort permanent, og en rekke midlertidige stillinger omgjort til faste i 1936. Tidlig på 1930-tallet hadde det til og med vært drøftelser mellom departementene om hvorvidt alle kommunalsakene burde samles i ett departement. Justisdepartementet mente det i tilfelle burde skje ved opprettelse av et eget kommunaldepartement. Bare tre år etter andre verdenskrig ble det en realitet.

Også andre midlertidige stillinger i departementet ble gjort faste i siste del av 1930-årene. Justisdepartementet hadde som nevnt vokst svakere enn gjennomsnittet under verdenskrigen, men var et av departementene med sterkest vekst i mellomkrigstiden. Etter at Øksekomiteens kutt var blitt realisert midt på 1920-tallet (fjorten årsverk borte), passerte Justisdepartementet toppnivået på sytti ansatte en gang på 1930-tallet, og ved utbruddet av andre verdenskrig var antall ansatte kommet opp i 84. Det bestod da av fire avdelinger: Den alminnelige avdeling med fem kontorer, Fengselsstyret med to kontorer, Kommunalavdelingen med tre kontorer og Lovavdelingen som ikke var inndelt i kontorer.⁴¹ Fra å ha vært minst av alle de ni departementene i 1925, var Justis- og politidepartementet det tredje største i 1940. Den økonomiske krisen var over, men nye og større vanskeligheter ventet.

40 Statens forenkling- og sparekomites innstilling I, s. 57–60.

41 Det het *Fengselsstyrelsen* fram til 1926. Da innførte departementet *Fengselsstyret* som betegnelse i statsbudsjettet.

4

1940–1945

040 |

Krig og okkupasjon

Om morgenen 9. april 1940 evakuerte Stortinget, regjeringen og en del ansatte i departementene hovedstaden med kurs for Hamar. Den fremste representant for den tredje statsmakt, Høyesterett, ble værende igjen i hovedstaden. Justisminister Terje Wold hadde nærmest i forbifarten meddelt at justitiarius Paal Berg og fire dommere fikk komme etter til Hamar, men drøftelser i Høyesterett endte med at de ikke fulgte oppfordringen.

Som eneste gjenværende statsmakt på okkupert område, oppnevnte Høyesterett noen dager senere et administrativt organ, Administrasjonsrådet, som skulle overta ledelsen av departementene og lede siviladministrasjonen i de besatte delene av Norge. For de områdene som ennå ikke var okkupert, utferdiget justisministeren i samarbeid med de embets- og tjenestemenn han hadde til rådighet, en rekke provisoriske anordninger. Fra 15. april til 7. juni 1940, da kongen og regjeringen dro i eksil, hadde Norge to parallelt fungerende justisdepartementer med atskilte geografiske myndighetsområder.

I Oslo var sorenskriver og medlem av Administrasjonsrådet Ole F. Harbek ansvarlig for saker under Justis- og politidepartementet fra 15. april til 25.

september 1940. Han var et av rådets medlemmer som var villig til å strekke seg lengst overfor tyskernes krav. I ettertid virker det nokså ironisk at Justisdepartementet 30. mai ansatte Jonas Lie, senere beryktet statsråd for Politidepartementet, som politiinspektør med oppgave å særlig ta seg av «forbrytelser og forseelser som antas å ha politisk bakgrunn».⁴²

Administrasjonsrådet var blitt oppnevnt i samråd med den tyske okkupasjonsmakten for å bli kvitt Quislings kuppregjering, som i perioden 9.–15. april prøvde å få kontroll over departementene. To beslutninger ble ekspedert til Justisdepartementet – forbud mot kommunistenes avis Arbeideren og forbud mot salg og distribusjon av alle svenske aviser – men henvendelsene ble trenert av de gjenværende embetsmennene.

Straks etter Terbovens nyordning 25. september, da Administrasjonsrådets funksjonstid var over og kommissariske statsråder ble innsatt som sjefer i departementene, ga den nye justisministeren, Sverre Riisnæs, de ansatte i Justisdepartementet valget mellom å fortsette eller slutte i stillingene. Alle fortsatte, men svært få ga etter for presset om å melde seg inn i NS.

Det kan i ettertid virke underlig at departementene

⁴² Undersøkelleskommissjonen av 1945. *Innstilling om Administrasjonsrådet (1946)*, s. 210, fotnote 3.

i Oslo fortsatte med NS-statsråder i ledelsen, mens den legitime regjeringen strevde med å bygge opp et nytt departementsapparat i London.⁴³ Det viktigste argumentet for dette var betydningen av å opprettholde visse samfunnsfunksjoner, og at norske interesser var best tjent med at administrasjonen i størst mulig grad ble ledet av folk som ikke tilhørte fienden. De fleste oppgavene i departementet var av administrativ art og gikk sin gang relativt uavhengig av Quisling-regimets nazifiseringsfremstøt.

Etter hvert ble imidlertid Justisdepartementet nazifisert også på administrativt ledernivå – først ved opprettelsen av et stablikenende politisk kontor på nyåret 1941 (Justisministerens kontor), og så ved at alle avdelingene etter hvert fikk regimetro ekspedisjonssjefer. De som ikke sluttet seg til «den nye tid» ble likevel ikke tvunget til å behandle saker som stred mot deres samvittighet. Saker av klart politisk karakter ble hele krigen igjennom håndtert av enten Justisministerens kontor eller av NS-medlemmer i avdelingene.

Hvor avgjørende det kunne være å ha en lyttepost inne i maktens sentrum, er fortellingen om sekretær Lars Johan Lilletvedt i Lovavdelingen et godt eksempel på. Under maktkampen mellom justisminister Riisnæs og Høyesterett i desember 1940, overhørte han en samtale mellom Riisnæs og flere høyerestående NS-folk. Opplysningene, som ble brakt videre til justitiarius Paal Berg, var avgjørende for at Høyesterett tok de rette grep ved nedleggelsen av dommerembetene få dager senere.⁴⁴

Justisdepartementet i Riisnæs' tid skilte seg organisatorisk en del fra Justisdepartementet før 9. april 1940. Administrasjonsrådet hadde opprettet Sentralkontoret for rekvisisjoner og krigsskader og omgjort Politikontoret til en egen avdeling med to kontorer. Etter nyordningen i september, ble departementets oppgaver og ansatte fordelt på tre departementer. Et nyopprettet Innenriksdepartement

overtok Kommunalavdelingen og Kontoret for Sivilt luftvern (opprettet som et beredskapstiltak i 1937 på grunn av den spente politiske situasjonen i Europa), og et nytt Politidepartement fikk ansvaret for Politiavdelingen.⁴⁵ Det opprinnelige Justisdepartementet satt igjen med Den administrative avdeling (het Den alminnelige avdeling til 1939), Fengselsstyret og Lovavdelingen, med til sammen ca. tretti medarbeidere. Det holdt seg på dette nivået under hele okkupasjonen.

*De fleste oppgavene
i departementet var av
administrativ art og gikk
sin gang relativt uavhengig
av Quisling-regimets
nazifiseringsfremstøt*

| 041

Jonas Lies Politidepartement ble på en helt annen måte enn Justisdepartementet et ekspansivt organ, organisert etter tysk mønster med to hovedavdelinger – et ordenspoliti og et sikkerhetspoliti. Statspolitiet var en gren av Sikkerhetspolitiet. Politidepartementet synes stort sett å ha fått de stillinger statsråd Lie ba om, fra det i september 1940 startet opp med tretten medarbeidere og til det i budsjettåret 1944–1945 stod oppført med 182 stillinger. I større grad enn andre deler av statsforvaltningen ble Politidepartementet vevd inn i et tett samarbeid med de tyske politimyndighetene i Norge. Departementet ble et sentralt organ i for-

⁴³ Fra 25. september 1940 til den såkalte statsakten på Akershus 1. februar 1942, var alle bortsett fra tre av de kommissariske statsrådene NS-medlemmer. Etter dette tidspunkt og inntil freden i 1945, bestod Vidkun Quislings «nasjonale regjering» utelukkende av partimedlemmer.

⁴⁴ Etter å ha lest boken *Megleren. Paal Berg (1873–1968)* av Per E. Hem (2012), tok Lilletvedts datter Mette Kongsheim kontakt med forfatteren, og opplyste hvem denne tjenestemannen var. Historien om tjenestemannen har vært omtalt ved flere anledninger, men hans identitet har tidligere ikke vært offentlig kjent. Ane I. Stoen fikk anledning til å innarbeide opplysninger om Lilletvedt i sin masteroppgave i historie (UiO, våren 2013), se note 47.

⁴⁵ Luftvernkontoret ble 1. mars 1941 overført fra Innenriksdepartementet til Politidepartementet, jf. Ole Kolsrud: *En splintret stat. Regjeringskontorene 1940–1945*. Oslo 2004. S. 229.

søket på å nøytralisere motstandsbevegelsen. Særlig etter at Statspolitiet ble trukket inn i departementet våren 1943, og dets leder Karl Marthinsen også ble leder for Sikkerhetspolitiet, kan det karakteriseres som en blanding av departement, politidirektorat og senter for etterforskning av illegal motstandsaktivitet.

Forberedelser i London

Justisminister Terje Wold hadde hatt følge av tretten ansatte fra Justisdepartementet under evakueringen 9. april. Ekspedisjonssjef Platou valgte ut de embets- og tjenestemenn som var nødvendige for å kunne opprettholde et justisdepartement «i den foreliggende situasjon».⁴⁶ De ble med til Romsdal, men da konge og regjering forlot Sør-Norge 29. april, fulgte bare Platou og byråsjef Henrik Bahr i Lovavdelingen med til Tromsø. Justisminister Wold stilte de to embetsmennene fritt før avreisen til Storbritannia 7. juni 1940, om de ville følge med eller ikke. Begge ble igjen i Norge og vendte tilbake til hovedstaden, hvor de gjenopptok sine funksjoner i departementet der.

Ekspedisjonssjef Platou arbeidet som ekspedisjonssjef under Riisnæs' ledelse inntil han høsten 1941 søkte avskjed i protest mot regimets behandling av en byrettsdommer og en sorenskriver. En uke etter avskjeden ble han arrestert av tyskerne og satt inne til høsten 1942. Bahr var ansatt i det hjemlige Justisdepartementet til vinteren 1945, da han i forbindelse med en stor utrenskningsaksjon ble overført til Indredepartementet. Der ble han værende de siste månedene av krigen. Under denne aksjonen ble sju tvilsomme elementer, slik NS-myndighetene så det, fjernet fra Justisdepartementet.⁴⁷

«Den administrasjon under Justisdepartementet som ble søkt oppbygd så snart som mulig etter ankomsten til Storbritannia, kom i stand under de vanskeligst tenkelige forhold,» heter det i departe-



Terje Wold (1899–1972) var jurist og justisminister da andre verdenskrig brøt ut. Wold evakuerte til Storbritannia sammen med konge og regjering 7. juni 1940. I London fungerte han som justisminister (1939–1945) og handelsminister (1940–1942). Etter krigen var han en periode stortingsrepresentant for Finnmark før han ble høyesterettsdommer i 1950. Wold var høyesterettsjustitiarius fra 1958 til 1969. Foto: Oslo museum/Digitalt museum

mentets egen beretning etter krigen.⁴⁸ Så lite var regjeringsapparatet i London denne sommeren at Justisdepartementet, Handelsdepartementet og Kirkedepartementet ble samlet i ett kontor, under ledelse av den eneste byråsjefen som hadde fulgt med fra Tromsø. Wold fungerte som justisminister og handelsminister til mars 1942. I november 1940

46 Undersøkelsskommissjonen av 1945. *Den norske regjeringens virksomhet fra 9. april 1940 til 22. juni 1945*. Departementenes meldinger. Bind 1. S. 171 ff.

47 Ane I. Stoen: *Justisdepartementet under okkupasjonen*. Masteroppgave i historie ved UIO 2013. S. 34.

48 Undersøkelsskommissjonen av 1945. *Den norske regjeringens virksomhet fra 9. april 1940 til 22. juni 1945*. Departementenes meldinger. Bind 1. S. 175.

flyttet hele regjeringen og dens medarbeidere til Kingston House i Kensington, der de ble værende resten av krigen.

Til å begynne med måtte staben løse en rekke dagsaktuelle problemer, blant annet ta seg av norske borgere som var kommet i vansker i Storbritannia som følge av krigstilstanden. Videre utarbeidet den bestemmelser for den norske krigsinnsatsen ved handelsflåten og de væpnede styrkene, samt bisto under forhandlingene med britiske myndigheter for å sikre norsk jurisdiksjon over militære styrker og sjøfolk. Ved årsskiftet 1941/42 hadde Justisdepartementet alene tolv ansatte og delte ikke lenger kontor med Handelsdepartementet.

Selv om utfallet av krigen fremdeles var usikkert, fikk troen på en seierrik utgang etter hvert overtaket hos de norske myndighetene i London. Fokus for departementsarbeidet ble mer og mer flyttet over på overgangen mellom krig og fred. For Justisdepartementets del gjaldt det arbeid med ny valgordning, politiet, domstolene og oppgjøret med nazistene. Wold trengte derfor flere erfarne jurister, og sendte bud til Norge etter blant andre Andreas Aulie, som hadde vært statsadvokat da krigen kom. Den avgåtte høyesterettsjustitiarius Paal Berg ga imidlertid beskjed om at Aulie ikke kunne avgis, han var altfor verdifull for det motstandsarbeidet som ble utført hjemme. Det fikk Wold til å tenne i et brev til statsråd Anders Frihagen i Stockholm: «Paal Berg har intet med dette å gjøre, og må ikke legge hindringer i veien for at Justisdepartementet får den hjelp vi så sår behøver.»⁴⁹

Regjeringens svake autoritet i forhold til befolkningen hjemme hadde vært et ømt punkt for statsrådene helt siden tyskerne angrep landet, og Wold tolket Bergs beskjed i et slikt lys. Hjemmefrontens arbeid var visst viktigere enn eksilregjeringens. Til slutt løste det seg til det beste for Wold og hans departement allikevel. Ikke bare Aulie, men også Finn Hiorthøy, byråsjef i Lovavdelingen hjemme,

kom seg over til Sverige og videre derfra til London vinteren 1942.

Hiortøy fikk etter hvert ansvar for utformingen av landssvikanordningene, som skulle bli så omstridte etter krigen. Det ble blant annet innført straff for NS-medlemskap etter 9. april 1940, noe som var problematisk i forhold til prinsippet om at lover ikke skulle ha tilbakevirkende kraft. Da Stein Rognlien, senere mangeårig ekspedisjonssjef i Lovavdelingen, begynte i Justisdepartementet i London høsten 1944, ville han skrive en artikkel i Norsk Tidend, som regjeringens informasjonskontor ga ut, om landssvik og grunnlovsmessig forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Han ble stanset og innså siden at i krig var det vanskelig med fri meningsutveksling.⁵⁰

Høsten 1942 hadde Wold så mange ansatte at departementet i realiteten ble delt i tre små avdelinger: En alminnelig avdeling, en lovavdeling og en politiavdeling. Slik justisminister Wold må ha håpet, var Andreas Aulie blitt en drivende kraft under oppbyggingen av Politiavdelingen. Aulie ønsket å utvikle denne slik at den etter hjemkomsten til Norge kunne skilles ut fra departementet og bli et politidirektorat. Han ble da også utnevnt til rikspolitisjef i september 1943, samtidig som han ledet Politiavdelingen. Arbeidet siktet mot de politioppgavene som måtte gjøres i månedene etter frigjøringen. Høsten 1943 fikk han et Rikspolitiets etterforskningskontor underlagt seg med Asbjørn Bryhn som byråsjef.

Fra å ha startet med blanke ark i 1940, kom Wolds Justisdepartement opp i 25–30 ansatte i løpet av krigstiden.⁵¹ Under Justisdepartementet lå også den store justisforvaltningen i Stockholm, som bygde opp de halvmilitære polititroppene som ble satt inn i Norge ved frigjøringen.

49 Per E. Hem: *Meglere. Paal Berg*. Oslo 2012. S. 514 f.

50 Helge O. Bugge m. fl. (red.): *Festskrift. Lovavdelingen – 100 år 1885–1985*. Oslo 1986. S. 31.

51 Da er ikke rikspolitisjefens etterforskningskontor medregnet. Der jobbet det over førti personer.

5

1945–1970

044

Landssvikoppgjøret

Fra høsten 1943 hadde det utviklet seg et godt samarbeid mellom regjeringen og ledelsen av Hjemmefronten, men et av de feltene hvor det viste seg vanskelig å komme til enighet gjaldt hvordan sentralforvaltningen skulle styres i overgangsfasen mellom krig og fred. Etter en lang tautrekking fant dette sin løsning før jul 1944. Den gikk ut på at når tyskerne kapitulerte, skulle forhåndsutpekte rådmenn straks beordres til å ta over ledelsen av departementene.

I Justisdepartementet var det veteranen Carl Platou som vendte tilbake som øverste administrative leder av hele det som nå igjen skulle bli Justis- og politidepartementet. Etter at Terje Wold returnerte fra England 13. mai 1945, fortsatte Platou i den midlertidige stillingen, nærmest som en departementsråd. Han ble værende også etter at Johan Cappelen hadde overtatt som justisminister i den nye samlingsregjeringen ledet av Einar Gerhardsen i juni. Men høsten 1945 forlot denne innflytelsesrike embetsmannen Justisdepartementet, der han hadde vært ansatt siden 1911, for å bli fylkesmann i Oslo og Akershus.

Også de som tilhørte den tapende part hadde vært lettet over at andre verdenskrig endelig var

over, men for dem så framtiden alt annet enn lys ut. Politiminister Jonas Lie endte sitt liv på Skallum gård i Bærum 11. mai og justisminister Sverre Riisnæs havnet etter hvert på sinnssykehus. Forfatteren av bindet om *Sentraladministrasjonens historie 1940–45*, skriver: «I løpet av de første dagene [etter 8. mai] ble de departementsfolkene som hadde vært NS-medlemmer, satt ut av funksjon ganske enkelt ved at de ble arrestert.»⁵² Denne utrenskningen var i god tid blitt forberedt i samarbeid mellom hjemme- og utefront.

Nazifiseringen hadde slått svært ulikt ut fra departement til departement. I de nyopprettede departementene i okkupasjonstiden, slik som Politidepartementet og Kultur- og folkeopplysningsdepartementet, var andelen NS-medlemmer særlig høy. Av de gamle departementene skilte Justisdepartementet seg ut ved at hele 38 prosent av de ansatte var medlemmer av det statsbærende partiet ved frigjøringen, men en vesentlig del av disse var blitt ansatt etter nyordningen i september 1940. Etter hvert ble de tiltalt og dømt under landssvikoppgjøret. Det betydde at en rekke stillinger i Justisdepartementet ble ledige i frigjøringsdagene, og at nye tjenestemenn måtte ansettes.

Om det fantes «stripete» eller «upålitelige» med-

52 Jan Debes: *Sentraladministrasjonens historie 1940–45*. Oslo 1980. S. 234. Kristian Bloch, som hadde vært sekretær i det hjemlige Justisdepartementet under okkupasjonen og senere ble departementsråd samme sted 1964–1979, skrev i 1946 artikkelen *Oppryddingen i den norske statstjeneste* i Nordisk administrativt tidsskrift (s. 63–84).

arbeidere som også ble rensket ut i Justisdepartementet, er ikke kjent. Dersom det oppstod tvil om en ansatt i statsforvaltningen burde bli avskjediget eller få ordensstraff for å «ha vist seg uverdigg til sin stilling», kunne saken forelegges Justisdepartementet. Bare det første året ble det behandlet 150 slike saker.⁵³

Seierherrene kunne glatt overse alt som kom av motforestillinger fra NS-folk, men da major og tidligere sjef for Milorg D-13, Oliver Langeland, i 1948–1949 i flere publikasjoner rettet flengende kritikk mot rettsoppjøret, vakte det stor oppmerksomhet. I boken *Dømmer ikke* og skriftet *Nasjonalt holdning i Justisdepartementet og tilgrensende regioner*, kritiserte Langeland det urimelige, slik han så det, i at visse embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet, som han navnga, slapp strafforfølgelse. Etter hans syn hadde de mer å svare for enn de passive NS-medlemmene som var blitt dømt til fengsel eller bøtelagt. Anklagene rammet i særlig grad Carl Platou, men også Marius Nygaard, Henrik Bahr og Fredrik Zimmer, som alle fikk til dels høye stillinger i etterkrigs-Norge. Ifølge Langeland hadde de gått over streken når de bidro til å utforme, underskrive eller paraferer brev som gjaldt NS' nazifiseringsfremstøt. Dette ble kraftig tilbakevist og Langeland ble anmeldt av riksadvokaten for injurier. Han ble frikjent i Eidsivating lagmannsrett i desember 1950, men visse partier i boken *Dømmer ikke* og skriftet om Justisdepartementet ble mortifisert, og boken inndratt.⁵⁴

Da regjeringen Nygaardsvold kom hjem 31. mai 1945, overtok statsrådene for så vidt en intakt sentralforvaltning, men ved kongelig resolusjon av 8. mai var det allerede bestemt at førkrigsadministrasjonen skulle gjenopprettes så langt det var ønskelig og praktisk mulig. NS-regimets ordning av sentraladministrasjonen skulle oppheves med mindre noe annet ble uttrykkelig bestemt.

For eksempel var det uaktuelt å beholde Politidepartementet. Helt som før krigen ble det sammenføyd Justis- og politidepartementet likevel ikke. Den administrative avdeling, Fengselsstyret, Lovavdelingen og Kommunalavdelingen fikk selskap av to nye midlertidige avdelinger: En politiavdeling, på grunn av det forestående rettsoppjøret, og en oppgjørsavdeling, som gjaldt godtgjørelse for rekvisisjoner, ødelagt eiendom etc. i krigsårene.

Opgjørsavdelingen var en videreføring av Sentralkontoret for rekvisisjoner og krigsskader, som var blitt etablert av Administrasjonsrådet våren 1940. Ved nyordningen 25. september 1940 ble kontoret overført fra Justisdepartementet til det nyopprettede Innenriksdepartementet som egen avdeling (Opgjørsavdelingen). Ifølge historiker Ole Kolsrud ble Opgjørsavdelingen kalt Opprørsavdelingen av NS-folk, siden det aldri lyktes å nazifisere den.⁵⁵

Disse krigsrelaterte oppgavene, som ville være tidsavgrenset, gjorde at Justisdepartementet bokstavelig talt este ut. I 1939/40 hadde det vært 84 ansatte, seks år senere arbeidet det 215 der. Svulmet gjordet også politi- og lensmannsetaten, fra 2000 til 7300 personer. Likedan ble antall fengselsansatte firedoblet fra vel 500 til vel 2000.

I et brev fra Justisdepartementet til Finansdepartementet i desember 1945, beklaget man seg: «Fengselsstyret kan ikke med sitt nåværende personale makte arbeidet med å tilveiebringe de nødvendige avsoningssteder, utferdige de nye reglementer og andre bestemmelser som kreves og behandle alle de andre spørsmålene som oppstår i forbindelse med fullbyrdelsen av dommer i landsviksaker.» Det ble bedt om midlertidig ekstra kontor, men allerede et par måneder senere var det klart at det ville være helt utilstrekkelig.

I stedet ble det opprettet en helt ny ekstraordinær avdeling til å ta seg av alt dette: Fengselsstyrets landsvikavdeling med tre kontorer (departementets

53 Tore Granlie: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bind 1. Bergen 2009. S. 29.
54 Boken *Dømmer ikke* tok også et oppgjør med regjeringen Nygaardsvold, næringslivet, aviser og andre instanser. Langeland-saken var til behandling i statsråd og dannet et viktig utgangspunkt for St. meld. nr. 64 (1950) *Angrepene på oppjøret med landsvikkerne*, som gjennomgikk, vurderte og tilbakeviste Langelands beskyldninger. Boken *Dømmer ikke* ble nytuttgitt i 2009, og oppfølgeren *For at I ikke skal dømmes*, i 2010.

55 Ole Kolsrud: *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945–2005*. Oslo 2008. S. 85.

sjuende avdeling). Det ble en merkverdig konstruksjon, ettersom ekspedisjonssjefen i denne nye avdelingen var underlagt ekspedisjonssjefen i den permanente fengselsstyreavdelingen, som var øverste direktoratssjef for fengselsvesenet. Fremdeles var Fengselsstyret både en avdeling i departementet og et direktorat plassert i departementet. I 1949–1950 ble den ekstraordinære avdelingen avvirket, men to av kontorene innlemmet i det ordinære Fengselsstyret.

Også i Politiavdelingen hadde man i en kort overgangsfase en liknende situasjon. Da Andreas Aulie returnerte fra London med sin Politiavdeling, var det den som dannet stammen i den nye, hjemlige Politiavdelingen, og det var rikspolitisjef Aulie som hadde ansvaret for politietaten i frigjøringsdagene. Fra 1. juli 1945 ble imidlertid oppgavene delt, slik at Aulie fikk ansvaret for det politimessige som dreide seg om landssvikoppgjøret, mens ekspedisjonssjef Eivind Rognlien hadde hånd om de ordinære politisakene. Denne arbeidsfordelingen varte ett år – 1. juli 1947 fikk Rognlien ansvar for hele politietaten og rikspolitisjefsembetet ble nedlagt.

Men tanken om et politidirektorat var på ingen måte død. Tvert imot. Fra 1960-tallet av ble det gjort en rekke fremstøt fra politirelatert hold, etter hvert også fra departementet, men alle var like mislykkede. Inntil det overraskende løsnest rundt årtusensskiftet. Det skal vi komme nærmere tilbake til.

Kommunal- og arbeidsdepartementet

At Justisdepartementet hadde ansvaret for kommunalsakene, reflekterte den gamle statsrollen overfor kommunene, nemlig vekten på kontroll og approbasjon (godkjennelse). I etterkrigs-Norge ønsket imidlertid Arbeiderpartiet en mer helhetlig og sterkere statlig involvering på mange områder, så også i forhold til kommunene. Og da var det ingen god idé at dette ble håndtert av et lov- og regelorientert byråkrati.

Løsningen ble at Kommunalavdelingens fire kontorer og 31 ansatte ble overført til et nytt Kommunal- og arbeidsdepartement like før jul i 1948. Reformen må ses som del av en større reorganisering av departementsstrukturen. Mellom 1945 og 1948 kom det til hele fem nye departementer: Fiskeridepartementet, Handelsdepartementet, Industri-departementet, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

I stortingsmeldingen som bebudet opprettelsen av et eget Kommunal- og arbeidsdepartement, var det Sosialdepartementets manglende kapasitet til å legge kraft i arbeidervern- og arbeidslivssakene som ble skjøvet i forgrunnen. Hensynet til kommunene kom tilsynelatende i annen rekke. Problemet var at arbeidslivssaker ikke var nok til å fylle et helt departement, og da så man hen til Justisdepartementets portefølje: «Da en videre er av den oppfatning at de kommunale saker som nå hører under Justisdepartementet (Kommunalavdelingen) har en langt sterkere tilknytning til arbeidslivets og arbeidsmarkedets problemer enn til noe saksområde under Justisdepartementet, vil en samtidig råde til at Kommunalavdelingen overføres fra dette departement til det nye departement. Justisdepartementets saksområde er for øvrig nå så stort at en avlastning også her er på sin plass.» Det siste ble ytterligere fremhevet av både statsminister Gerhardsen og saksordføreren Haakon Wika i Stortinget – for én enkelt statsråd måtte det nå være nesten uoverkommelig å rekke over alt i Justisdepartementet.⁵⁶ Samtidig visste alle at dette var et forbigående fenomen.

Etter at også landssvikoppgjøret var over og Oppgjørsavdelingens saker stort sett var ferdigbehandlet, ble de tre krigsrelaterte avdelingene avvirket. Antall stillinger i departementet sank da fra 240 til drøyt 130 på begynnelsen av 1950-tallet. Fram til 1970 holdt det seg omtrent på dette nivået.

⁵⁶ St. meld. nr. 61 (1948) Om opprettelse av et nytt departement – Kommunal- og arbeidsdepartementet. Innst. S. nr. 270 (1948). S. tid. (1948), s. 2487–2495.

Enten man ser på statsforvaltningen som helhet eller bare departementene, representerer Justisdepartementet i så måte det store unntaket på denne tiden. Forvaltningshistoriker Tore Grønlie benytter uttrykket ekspansjonsbyråkratiet om perioden 1945–55, og da er de midlertidige organene holdt utenom. Sentralforvaltningen ble ikke bygget ned etter hvert som kriseoppgavene forsvant, den fortsatte tvert imot å vokse. I 1939 hadde det arbeidet 714 personer i departementene, i 1946 2000 og i 1953 2129. I Justisdepartementet var det riktignok 50 flere ansatte på begynnelsen av 1950-tallet enn da tyskerne angrep landet, men 100 færre enn i 1946.

Etter at kommunalsakene var borte, hadde ikke Justisdepartementet ansvar for noen av velferdsstatens moderne vekstfremmende sektorer. Justisvesenet og politiet tilhørte ikke gjenoppbyggingens vekstbransje. Det gjorde derimot oppgaver knyttet til planpolitikk og regulering av samfunnsmaskineriet. Men Justisdepartementets tid var ikke forbi. Fra rundt 1970 satte det inn en vekst som kunne minne litt om den nære etterkrigstids ekstraordinære tilstander.

Det nye embetet

Stabiliteten i antall ansatte i Justisdepartementet på 1950- og 1960-tallet reflekterer at det ikke skjedde noen store organisatoriske omveltninger på justis- og politifeltet disse årene. Det viktigste var at departementsledelsen ble styrket med et nytt embete i 1956, departementsråden. Helt ukjent var likevel ikke Justisdepartementet med en slik stilling, for høsten 1942 var det blitt ansatt en «justisråd» som satt til frigjøringen. Han var departementets øverste embetsmann, NS-medlem og Riisnæs' fortrolige. Justisråden må nærmest ha fungert som en blanding av statssekretær og departementsråd i én person, siden han skulle avlaste statsråden og ta seg av det løpende departementsarbeidet når Riisnæs var på reise.

Det var regjeringen, trolig med Gerhardsen som



Rolv Ryssdal (1914–1998) ble Justisdepartementets første departementsråd i 1956. Han var høyesterettsjustitiarius fra 1969 til 1984 og senere president i Den europeiske menneskerettighetskommisjonen (1985–1998).

Foto: Scanpix

drivkraft, som i 1955 tok initiativ til ordningen med departementsråd i departementene. Statsrådenes arbeidsbyrde var blitt «meget tyngende», som det het, men dersom den faglige ledelsen og koordineringen av departementene ble styrket, ville ansvar kunne bli delegert fra politisk til administrativt nivå.⁵⁷ Dette var en erkjennelse av at statsråden ikke trengte å befatte seg med «alt». Statsråden burde bruke mer av tiden på politisk arbeid i regjeringen og på det parlamentariske samarbeidet i

⁵⁷ St. prp. nr. 121 (1955) *Tiltak for å lette den administrative arbeidsbyrden for statsrådene m. v. – Tilleggsbevilgninger.*

Stortinget, samt på utadventt kontaktskapende virksomhet generelt.

I første omgang så ikke alle departementer behov for å etablere en slik toppstilling, men i Justisdepartementet slo Jens Haugland til på tilbudet. Den dyktige høyesterettsadvokaten Rolv Ryssdal ble departementets første departementsråd – en stilling han hadde i åtte år, det aller meste av tiden med Haugland som statsråd. Blant de ansatte i Justisdepartementet, og særlig gjaldt det ekspedisjonssjefene, var skepsisen påtagelig. De understreket overfor justisministeren at nyordningen «ikke bør avskjære dem fra direkte kontakt med statsråden».⁵⁸

I et forslag til reglement for departementsråden i Justisdepartementet, ble det lagt stor vekt på grenseoppgangen mellom statssekretæren og departementsråden – enda Justisdepartementet ikke hadde noen statssekretær. Forslaget bar preg av en tradisjonell juridisk-departemental forestilling om at det nærmest var vanntette skott mellom politiske og ikke-politiske saker, og at det kun var de faglig-administrative spørsmålene departementsråden skulle befatte seg med.

Rolv Ryssdal delte ikke dette synet på departementsrådsrollen. «I samråd med Ryssdal tok eg opp mange store lovsaker,» skriver Haugland, og ifølge statsråden leverte Ryssdal aldri et dårlig arbeid.⁵⁹ Samarbeidet synes å ha fungert slik at departementsråden satte statsråden i forbindelse med de faglige oppgavene i administrasjonen, samtidig som Haugland på fritt grunnlag kunne drøfte viktige politiske saker med ham.

På 1950-tallet var statsrådstilværelsen på mange måter mye mer ensom enn i dag. I Justisdepartementet satt justisministeren alene som politiker, og kulturen blant embetsmennene var formell og distansert. Omkvedet *Statsråder kommer og går, departementet består* gjelder fortsatt, men den gang ble han mer oppfattet som en gjest. Det må ha gjort

det vanskeligere for justisministeren å ta initiativ.

Avstanden fra statsråden til avdelingene i Justisdepartementet var følgelig stor på 1950- og 60-tallet, helt annerledes enn i ekstraskriver Conrad Nicolai Schwachs dager på 1800-tallet, da han, selv om han stod lavest i departementshierarkiet, frimodig kunne banke på statsrådets dør når han ikke forstod hva statsråden hadde anmerket. I Ryssdals tid var det møter mellom statsråden og den enkelte ekspedisjonssjef kun ved behov, som regel i forbindelse med bestemte saker. Kontakt utenom den hierarkiske linjen var utelukket.

Hvorfor holdt ikke justisministeren seg med en statssekretær, når de fleste departementene hadde fått det allerede i 1947–1948? Ordningen var ment å gi større kraft til den politiske ledelsen av departementene. Gjenreisningsoppgavene var formidable. I siste del av 1940-årene hadde justisminister Oscar C. Gundersen ansvar for et av de mest arbeidskrevende departementene, men Gundersen var en sterk, dyktig og kanskje noe selvrådige mann med stor arbeidskapasitet. Han greide seg selv. Viktigere var det nok at Justisdepartementets store arbeidsbyrde var av forbigående karakter, og at dette ikke var blant de departementene som hadde store gjenoppbyggingsoppgaver og politiske reformer på tapetet. Justisdepartementet var et klassisk departement med vekt på fag og jus.

Da Justisdepartementet fikk departementsråd i 1956, ble det enda mindre aktuelt med en statssekretær enn tidligere. Statssekretærstillingen og departementsrådsstillingen ble lenge sett på som alternative. Noen år senere, i 1961, ledet Haugland et utvalg som mente det ikke var ønskelig å bruke statssekretærer i samme omfang som før. Stillingen synes på dette tidspunkt å ha vært på nippet til å bli avvirket. Sett i lys av dette, er det ikke overraskende at Justisdepartementet ventet helt til 1970, da statsråd Egil Endresen knyttet til seg Jan P. Syse som departementets første statssekretær.

58 Grønlie (2009), s. 184.

59 Jens Haugland: *Dagbok frå Kongens råd*. Oslo 1986. S. 81.

Forvaltningskomiteen – regler for saksbehandling

Da O. C. Gundersen gikk av som justisminister i 1952, hadde han sittet siden høsten 1945. De tre neste årene, før Jens Haugland tiltrådte i 1955 og satt til 1963, var det hele tre forskjellige statsråder. Den som overleverte nøklene til Haugland var Jens Chr. Hauge. Hans mellomspill på bare ni måneder endte med at han gikk av i protest. Paradoksalt nok gikk han, den gamle Mil.org.sjefen, på en sak hvor han forsvarte rettighetene til embets- og tjenestemenn som på grunn av unasjonalt holdning var blitt suspendert fra stillingene sine i mai 1945. Han

1950- og 1960-årene var på mange måter en stille tid i Justisdepartementet

stilte kabinettsspørsmål, og et flertall på Stortinget stemte imot – også noen fra hans eget parti, som hadde krigen friskt i minne, og som ikke klarte å se saken like prinsipielt som Hauge.

1950- og 1960-årene var på mange måter en stille tid i Justisdepartementet. Det er også Hauglands *Dagbok frå Kongens råd* en indikasjon på. Det er forbausende lite han har å berette om sitt eget virke som justisminister og livet i departementet. Men en sak han flere ganger vender tilbake til, er sivilombudsmannsordningen. En bredt sammensatt komite under ledelse av tidligere justisminister Terje Wold var i 1951 blitt nedsatt av regjeringen Gerhardsen for å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.⁶⁰ Her stod rettssikkerhetsaspektet ved saksbehandlingen sentralt, og i en viss motsetning til Arbeiderpartiets

ønske om en reformorientert fullmaktsbasert statsforvaltning.

Da Forvaltningskomiteen ble nedsatt, med Justisdepartementet som ansvarlig departement, synes ikke justisminister O. C. Gundersen å ha vært særlig engasjert, kanskje var han tvert imot kritisk innstilt til dette initiativet. Byråsjef i Lovavdelingen og senere sekretær for Forvaltningskomiteen, Audvar Os, har fortalt at embetsverket i Justisdepartementet var svært negativt til opprettelsen av komiteen, fordi det ikke kunne se behovet for mer betryggende saksbehandlingsregler. De ansatte var skeptisk til tanken om å måtte gi formell begrunnelse for vedtak, noe som også ville gi økt arbeidsbelastning.⁶¹

Forvaltningskomiteen avga innstilling i 1958, og det forslaget Haugland først grep fatt i gjaldt ombudsmannsordningen. På Stortingets vegne skulle sivilombudsmannen sikre borgernes rettigheter i møte med forvaltningen, og på den måten ville ordningen styrke den parlamentariske kontrollen med departementene, direktoratene etc. Ombudsmannsloven ble vedtatt i 1962 og fra 1. januar 1963 var Andreas Schei på plass som vår første sivilombudsmann. Haugland fikk også gjennom en egen lov om domstolenes kontroll med forvaltningen i 1962.

Forvaltningskomiteen utredet også to andre viktige forslag som skulle virke åpnende for publikums forhold til forvaltningen. Det ene var forvaltningsloven, som kom i 1967 og som stilte krav til saksbehandlingen blant annet ved enkeltvedtak, krav til grunngivning og orientering om vedtak, og framfor alt til regler om klage over forvaltningsvedtak. Det andre var forslaget om å innføre offentlighetsprinsippet i forvaltningen, noe som innebar alminnelig dokumentinnsyn. Offentlighetsloven kom i 1970, og innebar at befolkningen, og ikke minst pressen, på en helt annen måte enn før fikk anledning til å kikke forvaltningen i kortene.

Sivilombudsmannsloven var det relativt uproble-

⁶⁰ Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen). Kragere 1958.

⁶¹ Grønlie (2009), s. 109.

matisk å få igjennom, mens forslagene om forvaltningslov og særlig offentlighetslov måtte gjennom en langt mer inngående prosess. De ville da også ha vesentlig større rekkevidde for arbeidet i forvaltningen. Innen administrasjonen var det ikke bare embetsverket i Justisdepartementet som var kritisk innstilt. Når disse lovene likevel vant tilslutning, spilte Kings Bay-ulykken og den etterfølgende granskningen av Industridepartementets forvaltningspraksis (byråsjef Harry Lindstrøm ble dømt for økonomisk utroskap), samt det forvaltningspolitiske oppgjøret i etterkant av dette, en ikke ubetydelig rolle. Man satt igjen med et inntrykk av at forvaltningen kanskje ikke var så patent allikevel, og at det derfor kunne være behov for skjerpede saksbehandlingsregler og regler som gjorde det enklere å kontrollere forvaltningens saksbehandling.

Forvaltningskomiteen hadde også kommet med

forslag om at alle lovforslag skulle bli gjenstand for lovteknisk gjennomgang i Lovavdelingen. Det viste seg at før andre verdenskrig forela fagdepartementene om lag 1/3 av lovproposisjonene for Lovavdelingen, på 1950-tallet kanskje halvparten. Praksis var varierende og det kunne være nokså tilfeldig hvilke lovsaker som ble forelagt. Komiteen mente også at komiteene på Stortinget måtte kunne etterspørre lovteknisk bistand direkte fra Lovavdelingen ved behandling av lovsaker, uten å måtte gå veien om vedkommende fagdepartement. Dette ville gi lovavdelingen en styrket stilling som rent fagorgan i Justisdepartementet. Forslaget var lite omstridt. Også det ble sett som en styrking av rettssikkerheten, og i løpet av 1960-tallet ble det i praksis en plikt for alle departementene til slik foreleggelse for Lovavdelingen, uansett lovenes størrelse og betydning.⁶²

62 Med unntak for skattelovforslag. Kravet om lovteknisk gjennomgang er nedfelt i regjeringens utredningsinstruks fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005.

Lovens lange erme

I Kongelig resolusjon av 7. desember 1889 ble det gitt retningslinjer for hvordan dommerkappene i Norge skulle se ut. I 1949 fant man ved Frostating rettsskriverembete ut at ikke en eneste av kappene som ble benyttet der, var sydd forskriftsmessig med ett lengre erme. Man syntes å vite at det heller ikke i Agder ble benyttet kapper som var sydd etter forskriften. Utgangspunktet var en tegning sendt ut av Justisdepartementet i 1890.



Illustrasjon fra Riksarkivet, Justis- og politidepartementet, Kontor C, Dommerkapper 1949

6

1970–2000

052 |

Politiseringen av departementet

Året 1973 markerer inngangen til en ny tid for Justisdepartementet. Etter valget om høsten ble Inger Louise Valle justisminister i Trygve Brattelis andre regjering, og hun var av en støpning departementet vel aldri tidligere hadde opplevd. Valle hadde tidligere vært forbruker- og administrasjonsminister, og merket raskt at Justisdepartementet var «en ny

Før Valle kom til Justisdepartementet var det ingen faste møter mellom politisk ledelse og administrasjonen

opplevelse». Det var mer preget av tradisjoner og høytid, har hun fortalt. «Min noe impulsive form virket nok uvant.»⁶³ Hun hadde ikke følelsen av at hennes væremåte passet inn i departementets arbeidsmåte og kultur. Den var, slik hun så det, formell, strengt juridisk og framfor alt skeptisk til alt som smakte av politikk.

Etter ganske kort tid i sjefsstolen innkalte hun til

allmøte i Y-blokkas store møterom. Her la hun fram sitt politiske budskap for de ansatte, og understreket at et departement først og fremst er statsrådets sekretariat og dermed et redskap for statsrådets politikk. I sine erindringer omtaler hun stemningen slik: «Det var stille, du kunne høre en knappenål falle. Stemningen var mildest talt trykket.»

Før Valle kom til Justisdepartementet var det ingen faste møter mellom politisk ledelse og administrasjonen. Med henne ble det innført regelmessige møter med de enkelte avdelingene omtrent en gang i kvartalet, hvor ekspedisjonssjefen, byråsjefene og de saksbehandlerne som skulle redegjøre for saker, møtte. Etter at hun gikk av høsten 1979, falt avdelingsmøtene som fast rutine bort. I et intervju med internbladet Justisen i 1988, fortalte avtroppende ekspedisjonssjef Eva Nygaard Ottesen i Sivilavdelingen at hun hadde savnet avdelingsmøtene. «Det er vanskelig å få fremført Sivilavdelingens problemer [overfor statsråden]. Nå skjer oppfølgingen bare i enkeltsaker. Det er liten mulighet til å komme i dialog om satsingsområder.»⁶⁴ Noen få år etter dette intervjuet, i første halvdel av 1990-tallet, ble det institusjonalisert ukentlige møter hvor politisk ledelse, departementsråd og alle ekspedisjonssjefene deltar.

63 Inger Louise Valle: *Dette står jeg for*. Oslo 1989. Sitatetene fra boka er fra kapitlet *Justisminister*.

64 Justisen, juni 1988, s. 4.

Justisminister Valle syntes etter hvert at kontakten og aksepten internt utviklet seg i riktig retning. Men freden rakk vel aldri å senke seg i departementet de seks årene hun var statsråd. Valle satte justispolitiske spørsmål på dagsorden på en slik måte at avisene, fjernsynet og også Stortingets interesse for departementets saker ble vekket og i høy grad vedvarte også etter hennes tid. For eksempel gjorde den intense striden om kriminalpolitikken (Kriminalmeldingen), hvor påtalemyndigheten og fengselsfolkene tok sterkt til motmæle, at Justisdepartementets fagfelt ble politisert i en helt annen skala enn tidligere.

Inger Louise Valle ble ikke kontroversiell som justisminister utelukkende fordi hun var kriminalpolitisk radikal og selvstendig. Innad møtte hun motvilje fordi hun våget å utfordre embetsverket. Hun gikk aktivt inn i spørsmål om embetsutnevnelser, noe administrasjonen lenge hadde sett på som sitt doméne, selv om utnevnelsene skjedde i statsråd. I 1974 ble det utlyst en underdirektørstilling i Fengselsstyret, og det var en forutsetning at søkerne hadde juristbakgrunn. Dette var en nyopprettet stilling, og vedkommende som fikk den skulle fungere som ekspedisjonssjefens stedfortreder. Inntil da hadde det ikke vært noe embets-trinn mellom byråsjef og ekspedisjonssjef i avdelingen, men en av byråsjefene hadde i flere år fungert som ekspedisjonssjef i ferier og ved annet fravær. Han var da også eneste søker til stillingen.

Statsråd Valle, som selv var juristutdannet, ønsket å bryte opp i den massive juristdominansen i departementet ved å få inn en leder i Fengselsstyret med en annen fagbakgrunn. Hun sørget derfor for at den nye underdirektørstillingen ble utlyst på nytt, uten krav til juristutdannelse. Denne gangen kom det inn mange søknader, og en person uten juristkompetanse ble da foretrukket. Resultatet ble i tiden som fulgte at flere erfarne byråsjefer i Fengselsstyret sluttet i protest.

Valle satte justispolitiske spørsmål på dagsorden på en slik måte at avisene, fjernsynet og også Stortingets interesse for departementets saker ble vekket

Da Arne Haugestad ble tilsatt som ekspedisjonssjef i Fengselsstyret året etter, fikk Justisdepartementet inn en profilert jurist i ledelsen. Kriminalpolitisk stod han på linje med Valle, og mye taler for at han var håndplukket av henne. Meget snart fikk han i oppdrag å skrive Kriminalmeldingen, som skulle bli det mest omdiskuterte politiske dokumentet Valle la fram for Stortinget de årene hun styrte Justisdepartementet.

I 1977 vakte Haugestad storm da han uttalte at ingen som kjente fengselsvesenet fra innsiden ville påstå at fengsel var et brukbart sted å plassere folk. Den unge, fremadstormende statsadvokat Georg Fredrik Rieber-Mohn karakteriserte uttalelsen som et sjeldent talende eksempel på en etatssjef på kollisjonskurs med flertallet av sine underordnede.⁶⁵

I Haugestads tid som ekspedisjonssjef fant det også sted en markant liberalisering når det gjaldt løslatelser på prøve, permisjoner m. m. Det oppstod intet mindre enn en tillitskrise, hvor Norsk Fengselstjenestemannsforbund fra våren 1978 og framover krevde at Haugestad måtte trekke seg fra sitt embete. «Jeg gir ikke etter for press,» repliserte Haugestad etter en ny storm i februar 1979.⁶⁶ Konflikten ble etter hvert en politisk belastning for justisministeren, som i enkelte saker

begynte å markere en større grad av lydhørhet overfor ytre etat.

Innad i Arbeiderpartiet merket Valle selv en voksende opposisjon mot den kriminalpolitiske linjen hun stod for, og i oktober 1979 overtok Andreas Cappelen som justisminister. Han var en av veteranene fra Gerhardsens dager, og en mann som på flere måter hadde markert seg kritisk til deler av Valles justispolitikk.

Cappelen ønsket åpenbart også å kvitte seg med Valles viktigste våpendrager, for bare noen dager etter at han tiltrådte, slo VG opp på forsiden: «Cappelen REFSER Haugestad.» Ekspedisjonssjefen hadde i et intervju fortalt at i departementet lå planene nå klare for et prøveprosjekt med samfunnsstraff som alternativ til fengsel. Dette var Cappelen skeptisk til, og når Haugestads utsagn dertil ikke var klarert med ham på forhånd, fant han utspillet «utidig». Haugestad tilbakeviste Cappelens kritikk, og VG fortalte at «krigen i Justisdepartementet raser videre. [...] Nå er det Cappelens tur til å bli satt på plass.» Snart ble det kjent at Haugestad søkte seg bort fra Justisdepartementet – han hadde behov for frisk luft, uttalte han.⁶⁷ Ny ekspedisjonssjef i Fængselsstyret ble Georg Fredrik Rieber-Mohn, som kriminalpolitisk var på linje med Cappelen.

Alle som hadde fulgt sammenstøtene rundt Valle, Haugestad og Cappelen, måtte få det inntrykk at det slett ikke var uten betydning hvem som ledet en departementsavdeling, og at en statsråd ikke nødvendigvis hadde tillit til embetsverket. Dette ble nok likevel oppfattet som noe av et engangstilfelle, og rokket ikke ved den grunnfestede forestillingen om at det skal være et visst skille mellom politikk og administrasjon.

Departementet blir for stort

De siste tre tiårene før årtusenskiftet vokste Justisdepartementet sterkt. Da regjeringsadvokaten



Inger Louise Valle (1921–2006) var jurist og justisminister i Trygve Brattelis andre regjering 1973–1979. Hun var også forbrukerminister (1971–1972) og kommunal- og arbeidsminister (1979–1980). Valle ble Norges første forbrukerombudsman i 1973.

Foto: Scanpix

Sven Ole Fagernæs sent på høsten 1998 overtok et treårig engasjement som departementsråd mens Morten Ruud, selv fersk i departementsrådsstolen, skulle være sysselmann på Svalbard, var de to skjønt enige om hva som måtte gjøres: Justisdepartementet var i ferd med å bli ustyrbarbart, det måtte slankes, og det kraftig også.

Selv tvilte Ruud på at han ville ha klart å gjennomføre en slik storskala-omstilling i en organisasjon som han hadde et så nært forhold til (han hadde vært ansatt siden 1976). Han syntes derfor det var en heldig løsning med Fagernæs som kom utenfra og

67 VG 17.10., 20.10., og 24.11.1979.

drev gjennom endringene. Da Ruud i november 2001 var på plass igjen i regjeringskvartalet, var organisasjonen på vei til å bli halvert. På slutten av 1990-tallet jobbet det 437 personer i departementet, et par år senere bare 280. Nedgangen fortsatte til et bunnivå på 256 i 2004, før pilen igjen begynte å peke oppover.

Hva hadde ført departementet inn i denne styringskrisen mot slutten av det forrige århundret? Tretti år tidligere, i 1970, fremstod Justisdepartementet som en oversiktlig organisasjon bestående av fire avdelinger med til sammen ca. 140 ansatte. Fagernæs mintes i et intervju i 1998 hvor blankt og ryddig statsråd Petter Korens skrivebord hadde vært i 1973, da han første gang ble ansatt i departementet.⁶⁸ Han syntes dessuten at statsråden fungerte mer som en embetsmann enn en politiker – altså nærmest som en reminisens fra embetsmannsstatens tidsalder. Denne seiglivede tradisjonen stod for fall da Korens etterfølger, Inger Louise Valle, inntok departementet.

Samtidig som Justisdepartementet vokste, ble det fra andre halvdel av 1970-tallet og framover gjennomført en rekke endringer i den indre strukturen. Som et alternativ til opprettelse av et politidirektorat ble Politiavdelingen delt i to i 1976, og departementet fikk de nærmeste årene tilført en hel del nye stillinger i et forsøk på å få til en bedre styring av politietaten. Økningen i antall departementsansatte fra 170 i 1974 til 250 i 1983 kan i stor grad henføres til politiavdelingene.

På 1970-tallet ble det tydelig for myndighetene at Norge måtte utøve en klarere suverenitetshevdelse på Svalbard og ivareta norske interesser bedre innenfor rammen av Svalbard-traktaten. Området var omfattet av økende interesse fra andre traktatmakter bl. a. på grunn av mulige oljeforekomster. Samtidig lå det i kortene at områdets natur og dyreliv i tiltagende grad ville tiltrekke seg turisme. I 1978 ble derfor Polaravdelingen etablert. Den er

viktig, men har aldri vært på mer enn sju ansatte til tross for det enorme geografiske området avdelingen forvalter, og forklarer lite av veksten i antall saker og ansatte i departementet.

Tre år senere fikk departementet enda en ny avdeling da Den administrative avdeling, som hadde et svært bredt spekter av saker, ble delt. Midt på 1970-tallet hadde departementet fått opprettet en selvstendig planseksjon, som bidro til sterkere fokus på plan- og utredningsarbeid knyttet til statsbudsjettet, samt til koordinering av forskningsoppgaver innen justissektoren. I forbindelse med delingen av Den administrative avdeling i 1981, ble denne seksjonen, sammen med en del oppgaver fra Den administrative avdeling, til en Plan- og administrasjonsavdeling. Samtidig skiftet Den administrative avdeling navn til Sivilavdelingen, for å signalisere at dens hovedvirke fra nå av gjaldt sivilrettslige oppgaver som familierett, retts hjelp og tinglysning, samt ikke å forglemme administrasjonen av domstolene.

Den 1. januar 1980, kort tid etter at Inger Louise Valle hadde forlatt departementet, skiftet Fengselsstyret navn til Kriminalomsorgsavdelingen. Det var en frukt av det bredere og mindre strafforienterte fokuset på fangebehandling som preget 1970-årenes kriminalpolitikk, men også av at den private velferdsorganisasjonen Norges Vernesamband ble lagt ned og oppgavene overtatt av staten. Helt siden 1849 hadde frivillige organisasjoner tatt på seg ansvar for å hjelpe løslatte straffarbeidsfanger, og etter hvert støttet Justisdepartementet arbeidet med betydelige midler. I 1980 ble ti stillinger fra Norges Vernesambands sekretariat overtatt av departementet, og et sjettede kontor for faglig og administrativ ledelse av kriminalomsorgen i frihet, så dagens lys i Kriminalomsorgsavdelingen. I likhet med Politiavdelingen var denne avdelingen belastet med et stadig økende antall enkeltsaker knyttet til så vel de innsatte som til de ansatte. Det bidrar til å

⁶⁸ Stat & Styring 2/2000, s. 3–6. Intervju med Sven Ole Fagernæs: *Forvokst Justisdepartement skal bli slankt og håndterlig. Mer politikk, mindre administrasjon.*

forklare at den på bare tjue år, fra 1980 til årtusenskiftet, vokste fra tretti til over åtti personer.

Den enkeltfaktoren som peker seg mest merkbart ut når vi ser på departementets vekst etter 1986, er uten tvil utlendingsfeltet. Dette hadde opphav i Politiavdelingen, i 2. Rettskontor, som satt med alle asylsakene inntil kontoret i 1988 ble omdannet til Utlendingsavdelingen. De to siste årene av kontorets levetid, ble det tilført en rekke stillinger og til slutt bestod kontoret av 22 medarbeidere. Det var imidlertid ingenting mot Utlendingsavdelingens sytti stillinger elleve år senere.

Justisdepartementet hadde hatt ansvar for feltet sivilt beredskap i prinsippet helt siden 1937, men det hadde aldri krevd de store ressursene. Etter Tjernobyli-ulykken i 1986, og særlig etter Berlinmurens fall tre år senere, begynte den politiske interessen for dette området å øke. I 1996 var tiden kommet for å heve også rednings- og beredskapsfeltet opp på avdelingsnivå. Til å begynne med genererte det likevel ikke så mange stillinger, veksten her skulle primært komme etter årtusenskiftet.

Årsakene til den sterke veksten var sammensatt, men det er åpenbart at den negative kriminalitetsutviklingen spilte en stor rolle for den pågang av saker departementet opplevde disse årene. Saker som blir behandlet av politiet og påtalemyndigheten går ofte videre til domstolene og derfra til kriminalomsorgen. Økt trykk et sted i departementet forplantet seg videre – det hele hang sammen i det som i dag kalles straffesakskjeden.

Men bildet er mer sammensatt enn som så. Også generelle trekk ved omgivelsene og trekk ved sakene og ved departementet selv, ga grunnlag for den kraftige veksten etter 1970. Følgende seks faktorer gjorde seg gjeldende: Politiseringen av departementet, enkeltsaksbehandling, den juridiske kulturen, små fagområder i hurtig vekst, liten bruk av underliggende virksomheter og økte krav til den administrative virksomheten.

1970-tallet var i høy grad et politisk intenst tiår, preget av EF-kampen, radikale ideer og reformiver i offentlig sektor. Olje var blitt funnet på kontinental-sokkelen på slutten av 1960-tallet, og etter hvert kom plattformene på plass i Nordsjøen. I 1973 fikk Justisdepartementet som nevnt en statsråd med store visjoner på det justispolitiske feltet. Mens departementet tidligere hadde ført en nokså introvert tilværelse uten særlig verken mediemessig eller politisk oppmerksomhet fra Stortinget, ble situasjonen i løpet av få år ganske annerledes.

Når først departementets ansvarsområder var blitt gjenstand for politisk strid, synes det ikke å ha vært noen vei tilbake. Interessen for straffesakskjeden ble holdt oppe, og etter at tilstrømmingen av flyktninger skjøt fart fra siste halvdel av 1980-årene, har også asyl- og innvandringspolitikken jevnlig skapt store overskrifter. På 1990-tallet kan man si at turen var kommet til departementets internasjonale arbeid, det gjaldt delvis EØS-forhandlingene men framfor alt deltagelsen i Schengen-samarbeidet.

Enkeltsaksbehandling er i seg selv ressurskrevende, og i enda større grad dersom det må fattes enkeltvedtak. På 1970- og 1980-tallet hersket det dessuten en annen kultur for hva et departement skulle involvere seg i. Da det ved Indre Follo soren-skriverembete i 1977–1978 var behov for nye kontorlokaler, gikk søknaden til Justisdepartementet. Så kom det en mann fra Den administrative avdeling ut til Ski og nærmest med målebånd fant ut hva embetet trengte.

Det er blitt hevdet at Justisdepartementet i større grad enn andre, mindre juristdominerte departementer, holdt fast på den tradisjonelle reaktive saksbehandlingsformen basert på søknader og enkeltsaksbehandling.⁶⁹ Det kan være med på å forklare hvorfor saksområder med sterkt innslag av enkeltsaker ble værende i Justisdepartementet, mens andre departementer skilte ut slikt til underliggende virksomheter.

⁶⁹ Tom Christensen, Per Læg Reid og Hans Robert Zuna: *Profesjoner i regjeringssapparatet 1976–1996*. Maktutredningens rapportserie nr. 26, januar 2001. S. 23.

En annen faktor som bidro til den departementale veksten var ekspansjonen av enkelte tidligere små og oversiktlige fagområder. Utlendingsfeltet er et talende eksempel på det. Da tilstrømmingen av asylsøkere i løpet av kort tid tok av, måtte det raskt bygges ut et apparat som kunne håndtere den nye situasjonen.

Videre ble antall ansatte i politi- og lensmannsetaten nesten fordoblet fra 1970 til 1999, mens fengselsvesenet opplevde en tredobling. Også ved domstolene økte tallet på ansatte betydelig. Dette genererte sikkert en minst like sterk vekst i enkelt saker i departementet. Når det for eksempel ikke fantes noe politidirektorat, måtte den økte arbeidsbyrden nødvendigvis gi seg utslag i flere departementsansatte.

Samtidig har kravene til departemental saksbehandling og utredning økt vesentlig. Særlig fra 1980-tallet skjedde det en modernisering av forvaltningen, som har gitt seg uttrykk ved innføring av mål- og resultatstyring, strengere krav til budsjett- og økonomistyring herunder innkjøpsrutiner, økt vekt på kontroll og evaluering, aktiv bruk av forskningsmiljøer m. m.⁷⁰ Etatsstyring utviklet seg på 1990-tallet nærmest til en egen spesialisert forvaltningsgren, hvor det er mer relevant med bakgrunn i økonomi og statsvitenskap enn jus. Avdelingene trengte i det hele tatt en mer variert kompetanse enn før.

Den store reformprosessen

Av departementene var det bare Utenriksdepartementet som på slutten av 1990-tallet var større enn Justisdepartementet, målt i antall ansatte. Justisdepartementet bestod av ni avdelinger som hadde hele 217 underliggende enheter å forholde seg til, herunder 54 politidistrikter. Ingen andre departementer hadde tilnærmevis et liknende omfang og en så stor kompleksitet knyttet til etatsstyringen. Det var viktig å få redusert dette kontrollspennet.

Hva skal et departement drive med? I Justisdepartementet begynte man å snakke om dets kjerneoppgaver og hva som eventuelt kunne overføres til andre departementer. Og endelig også til ytre etater

Justisdepartementet lå normalt også på topp når det gjaldt saker i statsråd og embetsutnevnelser, og antall innsynsbegjæringer og pressehenvendelser lå høyt over nivået bare et tiår tidligere.

Hva skal et departement drive med? I Justisdepartementet begynte man å snakke om dets kjerneoppgaver og hva som eventuelt kunne overføres til andre departementer. Og endelig også til ytre etater. Det arbeidet departementsråd Sven Ole Fagernæs ledet ble kalt strategiprojektet, og var organisert som et utredningsprosjekt med deltagelse fra avdelingene.

Justisdepartementet lå på etterskudd i forhold til mange andre departementer som allerede på 1950- og 1960-tallet hadde sørget for å opprette direktorater og andre ytre etater som skulle ta seg av fagfelt med mye enkeltsaksbehandling. Hvis de ikke hadde gjort det, ville veksten ha kommet på departementsnivå – slik Justisdepartementet opplevde det etter 1970. Strategiprojektet anbefalte å flytte alt som hadde med enkeltsaksbehandling ned et trinn, til direktoratsnivå. Det ville redusere saksvolumet i departementet.

Da Fagernæs begynte i 1998 hadde departe-

⁷⁰ En del av denne moderniseringen kan knyttes til New Public Management (NPM), som er en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for styringen og organiseringen av offentlig sektor – inspirert av det private marked.

mentet allerede flere større omorganiseringer på gang, men disse reformene kom hver på sitt felt og var ikke resultat av noen samlet plan. Dette gjaldt utlendingsforvaltningen, som planla en utlendingsnemnd. Den skulle avlaste departementet for klagesaksbehandlingen. Kriminalomsorgen skulle organiseres i seks regioner, noe som ville føre til at saksomfanget i Kriminalomsorgsavdelingen ble betydelig redusert. Administrasjonen av domstolene var under utredning med sikte på en utflytting av oppgaver. Og ikke minst kom Politidistriktutvalget med sine tilrådinger om organiseringen av politiet.

Strategiprojektets forslag om et sivilrettsdirektorat med sikte på å avlaste Sivilavdelingen for dens mangfoldige enkeltsaksoppgaver, ble nærmere utredet og rapporten sendt på høring. Resultatet ble i første omgang en minivariant, Statens sivilrettsforvaltning. Med årene har dette underliggende organet blitt tillagt stadig flere oppgaver, og er i dag langt på vei et sivilrettsdirektorat, slik det var tenkt for femten år siden. Samtidig er Sivilavdelingen blitt fri for en rekke enkeltsaker.

Alt dette dreide seg om å flytte saksområder til underliggende virksomheter. For strategiprojektet handlet det også om å få andre departementer til å ta over små og store fagfelt fra Justisdepartementet, fagfelt som lå utenfor departementets kjerneområde. Her var Fagernæs' gode forbindelse med Statsministerens kontor viktig.⁷¹

Da Fagernæs kom til departementet i 1998 opplevde han et voldsomt arbeidspress. Han hadde sjelden følelsen av å ha full kontroll og oversikt, har han fortalt. Det langsiktige arbeidet led til fordel for det dagsaktuelle. I departementet følte man hele tiden at man responderte på hendelser, spørsmål og utspill, og at det sjelden var kapasitet til å sette dagsorden og til å prege den justispolitiske debatten.

I likhet med Fagernæs opplevde Odd Einar Dørum, som overtok som justisminister i mars 1999,

at Justisdepartementet var for stort og krevende. Han hadde hatt nok å gjøre som statsråd i Samferdselsdepartementet også, men det var, sa han i et intervju, relativt sett å regne som «et strukturert hvilehjem» i forhold til hans nye arbeidsplass. Dørum støttet derfor – med noen få unntak – de forslag som Fagernæs og hans styringsgruppe med representanter fra avdelingene og fagforeningene la fram i september 1999.⁷²

Dersom statsråden skulle klare å forholde seg til hele departementets portefølje, var det ifølge strategiprojektet avgjørende at virksomheten ikke sprikte i ulike retninger. Og det gjorde den i 1999. Derfor ble lotterisaker overført til Kulturdepartementet, Statens innkrevingsentral til Finansdepartementet, Brønnøysundregistrene til Næringsdepartementet og ikke minst Utlendingsavdelingen til Kommunaldepartementet. I tillegg ble ansvaret for Datatilsynet og Regjeringsadvokaten flyttet til henholdsvis Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statsministerens kontor.

Det Dørum satte en stopper for var ambisjonen om å flytte Rednings- og beredskapsavdelingen og Polaravdelingen ut av huset. Han var interessert i både beredskaps- og polarsakene, og delte heller ikke den gamle drømmen blant forvaltningsjuristene om et renskåret justisdepartement.

Selv om det ikke helt lyktes for Fagernæs å avgrense departementets oppgaver til straffesaks kjeden og lovtilsyn, lå det på begynnelsen av 2000-tallet godt til rette for et vesentlig slankere justisdepartement. Det skulle nå ha langt bedre mulighet til å konsentrere seg om det som i stadig større grad var definert som en sentral oppgave for et moderne departement, nemlig å være sekretariat for den politiske ledelse. Men hvordan fylle denne rollen på en best mulig måte i praksis?

Da gjennomføringen av de mange omorganiseringene var godt i gang, ba Justisdepartementet Statskonsult om råd. Hvilke krav burde stilles til et

71 Tore Grønlie og Yngve Flo: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bind 2. Bergen 2009. S. 246.

72 Stat & Styring 5/1999. Intervju med Odd Einar Dørum: *Justisdepartementet overmodet for reform*. Strategiprojektet 1. september 1999: *Justis- og politidepartementets oppgaver og organisering* (rapport).

moderne departement? Justisdepartementet var i ferd med å gå fra et gammeldags departement med en masse enkeltsaker i retning et foregangsdepartement hvor tingene kom på stell. Statskonsults notat med tittelen *Framtidens departement* (2000) var bestilt av Justisdepartementet, men ble like mye adressert til alle de andre departementene.⁷³ Statskonsult ble fascinert av hva Justisdepartementet var i ferd med å få til, og tok initiativ til en dokumentasjon og analyse med sikte på å formidle erfaringer herfra til lignende prosesser i andre statsorganer. Samtidig var Justisdepartementet opptatt av å få en evaluering av den store omorganiseringen. I 2003 kom Statskonsult-rapporten *Justisdepartementet – fremtidens departement?* hvor konklusjonen var at mye fungerte til dels bedre enn før, men at det også var et godt stykke igjen før «det nye Justisdepartementet» var en realitet.⁷⁴

Vi skal nå ta et dybdykk i noen av de saksområdene som Justisdepartementet har hatt ansvar for gjennom mange tiår, og som ved årtusenskiftet fikk en helt ny organisatorisk tilknytning – med store konsekvenser for de aktuelle avdelingene: Politiforvaltningen hvor man fryktet for å miste politisk kontroll, utlendingsfeltet som ble en gjøkunge og domstolsforvaltningen som er et særlig følsomt felt for departemental styring.

Frykten for politidirektoratet

Tanken om å opprette et politidirektorat går iallfall så langt tilbake som til første verdenskrig. Provianteringsdepartementet ba da Justisdepartementet etablere en stilling for en omreisende politimann som kunne påse at de mange krigsrelaterte påbudene ble overholdt. Han ville samtidig ha myndighet til å inspisere politiets virksomhet, gi instruksjoner og påtale feil og mangler. Dette handlet utelukkende om politifaglige oppgaver. Også Forsvarsdepartementet hadde ytre ønske om

et slikt embete med fremmedkontroll og spionasje som spesialfelt.⁷⁵

På en rekke andre samfunnsområder fantes det direktorater som tok seg av tekniske, driftsmessige og faglige spørsmål. Likevel var ikke justisminister Otto Blehr i tvil: «Politiets administration hører under Justis- og Politidepartementet, som fremdeles må ha ledelsen i disse saker.» Ordningen ville bli uforholdsmessig kostbar, men verre var det at den ifølge proposisjonen ville virke konfliktskapende både i forhold til påtalemyndigheten og statsråden.

Det springende punkt var at en politidirektør ville måtte gis egen avgjørelsesmyndighet i fagspørsmål. Hvor gikk grensen mellom fag og politikk? Den underliggende skepsisen har hele tiden vært knyttet til at politiet er et fysisk maktapparat, med potensial til om ikke å bli en stat i staten, så iallfall til å tilta seg en mer selvstendig stilling enn ønskelig. En garanti mot en slik utvikling, mente mange, var at etaten ble styrt direkte fra departementet – uten noe faglig mellomledd. Bare slik ville regjering og Storting kunne ha politisk kontroll med politiet.

Blant politikerne særlig på venstresiden var dette et credo gjennom alle år. Erfaringene med den særskilte statspolitistyrken som i 1931 ble opprettet for å ta seg av arbeidskonflikter, var skremmende. De fullmakter deler av politiet fikk under okkupasjonen ga likeledes næring til ønsket om fortsatt sterk folkevalgt kontroll med etaten. Når regjeringen i London lot opprette et politidirektørembete i 1942, som fungerte et år inn i etterkrigstiden, kan det trolig forklares med den ekstraordinære situasjonen som måtte oppstå ved overgangen mellom krig og fred.

På begynnelsen av 1960-tallet var Politiavdelingen ifølge Rasjonaliseringsdirektoratet overbelastet med enkeltsaker, ofte av administrativ karakter, og maktet derfor ikke «å gi arbeidet med koordineringen og felles planlegging av tjenesten ved kamrene den nødvendige prioritet».⁷⁶ Bemanningen var rett og

73 Statskonsult. Notat 2000:04 *Framtidens departement*.

74 Statskonsult. Rapport 2003:17 *Justisdepartementet – fremtidens departement?*

75 St. prp. nr. 1 Hovedpost III (1918). *Om Statsraadet og Regjeringen*. Se s. 5–6.

76 Sitert etter Kolsrud (2008), s. 86.

slett altfor lav, samtidig som arbeidsformen var for tradisjonell departemental, selv når det gjaldt saker av administrativ og teknisk karakter. Det ble derfor anbefalt å opprette et frittstående politidirektorat.

Deretter ble det nedsatt et utvalg ledet av riksadvokat Andreas Aulie (den tidligere rikspolitisjefen), som ikke overraskende anbefalte samme organisatoriske løsning i 1970. Politiavdelingen burde nedlegges, og de politisaker som fremdeles måtte behandles i departementet, kunne overføres til to eksisterende kontorer i Sivilavdelingen. Utvalget mente at Politiavdelingen bestod av altfor mange unge jurister uten politifaglig bakgrunn. Departementet var preget av en legal-juridisk struktur, kjennetegnet av rettssikkerhetsbetraktninger og omstendelighet i saksbehandlingen. Denne type rasjonalitet var ifølge Aulie-utvalget uforenlig med den politifaglige mål-middel-rasjonaliteten.

Korvald-regjeringen (1972–1973) gikk inn for opprettelse av et politidirektorat, men tok avstand fra Aulie-utvalgets påstand om at statsråden ikke kunne stilles konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvarlig for feil eller forsømmelser i direktoratet. For å beholde kontroll med direktoratet måtte Politiavdelingen bestå, og rikspolitisjefen skulle ikke ha direkte foredragsrett overfor statsråden, slik Aulie-utvalget hadde foreslått.

Denne løsningen kunne likevel ikke Arbeiderpartiet med statsminister Trygve Bratteli og justisminister Inger Louise Valle i spissen gå med på. Etter selv å ha tatt forholdet mellom departement og direktorat i Sverige i øyesyn, var all tvil strøket bort, har Valle fortalt. I direktoratet var det flere hundre uniformerte politifolk som hun opplevde lå på kollisjonskurs med justisministeren og «det sivile justisdepartementet». Hvor makten lå, var ikke opplagt.⁷⁷

Da hun satte ned foten for et direktorat, vaktet en enorm skuffelse i etaten. Hennes alternativ til en styrking av den sentrale ledelsen av politiet

ble i første omgang (1976) ti nye stillinger og en deling av Politiavdelingen – i en forvaltnings- og administrasjonsavdeling og en organisasjons- og inspeksjonsavdeling, den siste med et sterkere politifaglig preg enn i den gamle Politiavdelingen. Det gikk ikke mange årene før denne delingsmodellen ble oppgitt, og de to avdelingene igjen ble slått sammen (1983).

En ny utredningsrunde tvang seg fram i 1990 (Blymke-utvalget). Det var liten tvil om at forvaltningen selv mente tiden var overmoden for et mellomledd mellom departementet og de 54 politidistriktene. Kunne man ikke med lempe finne fram til en modell som ville tilfredsstille direktoratskeptikerne? Blymke-utvalget foreslo opprettet Politiets Sentrale Forvaltning (PSF), som skulle avlaste departementet, men for all del ikke utvikle seg til å bli «en stat i staten». Dette nye organet skulle ikke ha operativ ledelse av politiet, og departementet forbeholdt seg retten til å utøve stor grad av styring og kontroll med det. Ordet frittstående ble ikke nevnt.

Utvalgets innstilling var enstemmig, og under høringsrunden fikk forslagene bred tilslutning. Alt syntes å ligge til rette for en løsning. Men, som det heter i den offisielle versjonen, valgte regjeringen ikke å fremme forslaget, da politiske sonderinger i Stortinget viste at PSF-modellen ikke ville få flertall. Mye tyder på at det var gjort slett forarbeid. Forslaget var ikke i tide blitt forankret i Arbeiderpartiets egen stortingsgruppe. Dermed hadde ikke regjeringen annet å gjøre enn å «arbeide for ytterligere forbedringer innenfor dagens ordning».⁷⁸

Da Politidistriktsutvalget ble nedsatt i 1998 for å vurdere blant annet politidistriktenes størrelse og antall, var utvalgslederen Anne Kari Lande Hasle overbevist om at hun iallfall ikke skulle stå bak et forslag om et direktorat. Men slik gikk det likevel ikke. Spørsmålet om den sentrale ledelsen av politiet tvang seg fram i forbindelse med den regionale

77 Valle (1989), s. 135.

78 Ot. prp. nr. 22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), S. 26.



Politiavdelingen representerer opprinnelsen i departementsarbeidet og kan føre sine aner tilbake til 1814 selv om Politikontoret ikke ble opprettet før i 1918.
Foto: Kommunikasjonsenheten, JD

organiseringen. Utvalget mente det var påkrevd med sterkere sentral styring og at en politiavdeling i et departement var «uhensiktsmessig og uegnet for å lede en av Norges største virksomheter».⁷⁹

Utvalget skar igjennom direktoratmotstandernes kronargument om departementsorganisering som en garanti for demokratisk kontroll med politiet og en direktoratsløsning som en svekkelse av denne kontrollen, ved å hevde at utskilling av et direktorat tvert imot ville styrke den politiske styringen og den demokratiske kontrollen med politiet. Ved å slippe detaljstyring og enkeltsaker, ville det bli frigjort kapasitet til overordnet, reell politisk styring. Det var dette nye perspektivet som skulle få en politisk gjennomslagskraft neppe noen på forhånd hadde forestilt seg.

Justisminister Dørum gikk helhjertet inn for saken, og la ned et betydelig forarbeid i Stortinget. Det endte med at forslaget om politidirektorat fikk støtte hos alle partier unntatt SV. Dørums troverdighet og overtalelseevne i saken bør nok tillegges vekt, men forestillingen om hva et direktorat er eller kan være, hadde etter hvert endret seg. Det var ikke lenger noen tvil om at et direktorat var et redskap for departementet og dets politiske ledelse.

Tilsvarende var det heller ikke lenger diskutabelt at statsråden hadde det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for direktoratets gjøren og laden, og at Stortinget kunne stille statsråden ansvarlig for kritikkverdige forhold i direktoratet.

For Justisdepartementet passet det som hånd i hanske at Politidistriktutvalget kom med sin anbefaling mens strategiprojektet arbeidet med den store omorganiseringen av departementet. Det gikk selv inn for opprettelse av et politidirektorat som ett av mange tiltak for et mer håndterlig departement, og fikk på denne måten en kjærkommen drahjelp. Allerede 1. januar 2001 var Politidirektoratet operativt. Samtidig ble Politiavdelingen redusert fra om lag 100 medarbeidere til 35, og fire seksjoner ble til to.

En utlendingsforvaltning til besvær

Utlendingsfeltet er et eksempel på hvordan dynamikken på den internasjonale arenaen kan skape et eget område for politikk og administrasjon med pressgrupper og politikere som har dette som sitt særlige interessefelt. Justisdepartementet hadde riktignok hatt ansvar for statsborgersaker siden slutten av 1800-tallet, og fremmedlovgivningen



siden Lov om anmeldelse av reisende og fremmede ble vedtatt i 1901, men antall saker var lenge høyst overkommelig. Spionasjefrykten under første verdenskrig førte til lov om passtvang i 1917 og til opprettelsen av Sentralpasskontoret samme år. I 1956 kom det en ny fremmedlov og året etter ble Sentralpasskontoret erstattet av Statens utlendingskontor. Dette var et lite direktorat underlagt Politivdelingen, som så sent som ved inngangen til 1980-årene sysselsatte kun 4–5 personer.

I 1983 kom det 180 asylsøkere hit til landet, fire år senere 8600. Skulle man klare å håndtere en slik tilstrømning måtte noe gjøres, og det raskt. I 1988 så ikke bare Utlendingsdirektoratet (UDI) dagens lys, men også en Innvandringsavdeling i Kommunaldepartementet og en Utlendingsavdeling i Justisdepartementet.⁸⁰ Det er eksepsjonelt at en administrasjonsgren med ett slag blir hevet opp i departementshierarkiet på denne måten, og ikke mindre oppsiktsvekkende at et departement (Justisdepartementet) får førti nye stillinger til en ny avdeling. Likevel vakte ikke dette noen oppmerksomhet der og da – ved avstemningen var det sågar i første omgang for få representanter til stede i stortingssalen.

Søknader om opphold skulle i første instans gå til UDI, som administrativt ble lagt under Kommunaldepartementet. Klagesakene skulle imidlertid behandles av Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet. I 1996 vedgikk Justisdepartementet å være i utakt med den generelle forvaltningspolitiske utviklingen når mellom 6000 og 7000 vedtak i

enkeltsaker hvert år, som det her var tale om, ble truffet av et departement. Derfor ble det foreslått for Stortinget å etablere en utlendingsnemnd som skulle ta over alle disse enkeltsakene. Planen var at det skulle skje fra 1. januar 1997. Regjeringens forslag innebar at både UDI og den nye nemnda – i enkeltsaker – ikke skulle kunne instrueres verken av departementet eller Kongen i statsråd. Det var tilsynelatende for drøy kost og forslaget falt. Hittil hadde nemlig UDI vært underlagt ordinær instruksjonsrett av departementet, noe som innebar at statsråden hadde kunnet legge seg opp i både UDIs lovtolkning, skjønnsutøvelse og avgjørelser i enkeltsaker. Da saken ble fremmet av Bondevikregjeringen to år senere, i ikke veldig endret form, gikk det hele likevel igjennom.

Generelt var Justisdepartementet nå innstilt på å bli kvitt enkeltsaksbehandlingen på ulike områder, slik at administrasjonen fikk frigjort kapasitet til å være sekretariat for politisk ledelse. Når det gjaldt utlendingsfeltet var det nok minst like viktig å få disse sakene bort fra pulten til politisk ledelse. Man skulle ikke ved å få media på sin side kunne presse en politiker til å fravike det som ellers var praksis.

Etableringen av Utlendingsnemnda hadde også med publikums tillit til saksbehandlingen og likebehandling å gjøre. Nemnda fikk karakter av et domstollignende organ i motsetning til et forvaltningsorgan, og med vesentlig større krav til saksbehandlingen enn før. Dette regimet forutsatte en klart større bemanning enn i departementet. I 2014 jobber det ca. 400 personer i UNE, mens det før etableringen var om lag 65 ansatte i Utlendingsavdelingen som tok seg av ikke bare enkelt-saksbehandlingen, men også av regelverket og statsborgersaker.

Opprettelsen av UNE er et godt eksempel på den tiltagende rettsliggjøringen av politikken, et fenomen Maktutredningen (1998–2003) gjorde til gjenstand for stor oppmerksomhet. «Rettsorganene

Fra et asylmottak der asylsøkere og naboer til mottaket studerer kartet sammen.
Foto: Werner Anderson

Kvoteflyktinger intervjues av UDI i Uganda.
Foto: UDI

⁸⁰ Utlendingsdirektoratet ble til ved at Statens utlendingskontor ble slått sammen med Statens flyktningesekretariat (som lå under Sosialdepartementet).

overtar politikken,» ble det advart.⁸¹ I denne konkrete saken var høyresiden mot rettsliggjøring og venstresiden for, men i andre saker kunne det være omvendt. Når Arbeiderpartiet, SV og mellompartiene ønsket at UNE skulle være et autonomt underliggende organ, fraskrev regjeringen seg et ansvar som var regjeringens, hevdet representanter for Høyre og Fremskrittspartiet, som la til at en slik rettsliggjøring av asylsøknadsbehandlingen også ville redusere Stortingets, opinionens og pressens

—

*Opprettelsen av UNE er
et godt eksempel på den
tiltagende rettsliggjøringen
av politikken*

—

muligheter for å føre kontroll med regjeringens praktisering av norsk flyktningpolitikk. Som Anders C. Sjaastad (H) formulerte det: «Det er vanskelig å stille statsråden til ansvar for avgjørelser som er fattet av et organ som er unndratt statsrådets instruksjonsmyndighet når det gjelder lovforklaring, skjønnsutøvelse eller avgjørelser i enkelt saker.»⁸² Høyre mente at klagesakene prinsipielt sett var tjent med å bli behandlet av departementet, men dette handlet nok ikke så mye om at enkelt sakene forsvant fra departementet som om at Justisdepartementet ga fra seg muligheten til å korrigere underliggende virksomheters generelle praktisering av en vid fullmaktslov.

Proessen med opprettelsen av UNE var som nevnt et eget løp, som var påbegynt før Fager næs kom til Justisdepartementet. Han ønsket UNE velkommen, men mente som ledd i strategi-

proessen at hele utlendingsfeltet burde flyttes fra Justisdepartementet til Kommunaldepartementet. Hovedbegrunnelsen var at dette ikke var en del av departementets kjernevirksomhet. Initiativet lyktes, og høsten 2001 var dette svære, arbeidskrevende feltet ikke lenger Justisdepartementets bord.

Det borgerlige mindretallet hadde et viktig poeng når det gjaldt rettsliggjøringen og avpolitiseringen av utlendingsfeltet, men samtidig var disse partiene i utakt med den alminnelige forvaltningspolitiske tenkningen om at et departement ikke skal drive med slik enkeltsaksbehandling. På den annen side hadde særlig Arbeiderpartiet strukket strikken vel langt i retning av å ville fjerne et opphøyet saksområde fra politikken. I årene som fulgte skulle det vise seg at det var grenser for hvor uavhengige virksomheter man kunne ha på politisk sensitive områder. Helt i tråd med Maktutredningens konklusjoner, viste det seg at skylden for upopulære vedtak i UDI og UNE fremdeles ble lagt på statsråden. Det var bare det at statsråden nå, i motsetning til tidligere, ikke lenger hadde innflytelse på beslutningene. Det førte til at man sørget for å styrke Kommunaldepartementets posisjon spesielt overfor UDI, noe Justisdepartementet etter alt å dømme var glad for da utlendingsfeltet mer eller mindre mot dets vilje kom i retur etter valget i 2009.

Departementsstyrte domstoler?

En av grunnsetningene som ble vedtatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll var at den dømmende makt skulle være atskilt fra den lovgivende og den utøvende. Prinsippet om dommernes uavhengighet i sin embetsførsel har senere ikke blitt rokket ved. Det virker utenkelig at en norsk justisminister skulle la seg friste til å påvirke resultatet av en rettssak.

Men hvorfor har da administrasjonen av domstolene helt fra 1814 til 2002 ligget i Justisdepartementet? Svaret er at dette ikke handler

81 St. meld. nr. 17 (2004–2005) *Makt og demokrati*. Kap. 3 Rettsliggjøring.

82 Grønlie og Flo (2009), s. 349. O. tid. (1996–97), s. 221–222.



Innvandringsavdelingen har siden opprettelsen i 1988 levd et urolig liv med organisasjonsendringer og flytting mellom departementer. I 2014 er avdelingen i Justisdepartementet med en stor portefølje.

Foto: Kommunikasjonsenheten, JD

om domsavgjørelser, men domstolenes rammebetingelser. Når det i 2002 ble opprettet en uavhengig domstoladministrasjon, er ikke det uttrykk for en prinsipielt ny relasjon mellom statsmakten. Det tilligger fortsatt regjeringen å foreslå og Stortinget å vedta størrelsen på enhver statsinstitusjons budsjett, slik må det også være for Høyesterett og de andre domstolene. De tre statsmakter er ikke uavhengige av hverandre, men har fordelt makten mellom seg.

Likevel skurret det hos en del dommere da justisminister Grete Faremo i 1996 opprettet en ny avdeling i Justisdepartementet – Domstolavdelingen. På dommerhold kan det sågar ha vært sett på som en provokasjon å opprette en slik enhet. I 1995 var det nemlig blitt gjort enstemmig vedtak på Dommerforeningens årsmøte om full administrativ løsrivelse fra departementet på dette området. I så fall var nok det en feiltolkning av Faremos hensikter – hun hadde nemlig behov for å slå tilbake mot dommere som hadde kritisert departementets *evne* til å administrere domstolene. Sivilavdelingen var overbelastet og ikke lenger faglig kompetent, var det blitt hevdet. Opprettelse av en egen avdeling skulle markere økt tyngde og faglighet.

I samme budsjettproposisjon imøtekom Faremo dommernes ønske om en utredning av saken. Domstolkommisjonen ble nedsatt i 1996, og avga

en svært grundig, men på ingen måte enstemmig, innstilling i 1999.⁸³ Den frembød en sterk prinsipiell uenighet mellom et flertall og et stort mindretall om hvor domstoladministrasjonen burde ligge – i eller utenfor Justisdepartementet.

Flertallet, med høyesterettsjustitiarius Carsten Smith i spissen, mente utviklingen de siste to årene hadde gjort det mer påkrevd enn tidligere med større avstand mellom domstolene og Justisdepartementet. Større uavhengighet i administrative spørsmål ville støtte opp om uavhengigheten til den dømmende makt. Flertallet pekte på to trekk ved departementet som tilsa avstand. For det første at det i departementet ble satt av langt flere ressurser enn tidligere til administrasjon av domstolene. Denne profesjonaliseringen av domstolenes administrasjon var ifølge Smith og flertallet i kommisjonen verdifull, men ga samtidig Domstolavdelingen i departementet «en løpende innflytelse på domstolenes virksomhet som tidligere var ukjent».

Et annet trekk som tilsa fristilling av domstoladministrasjonen, var utviklingen av Justisdepartementet fra å være et tilbaketrasket fagdepartement til å bli et av de mest politisk eksponerte departementene. Strategiarbeidet for et slankere og mer styrbart Justisdepartement var kommet i gang før Domstolkommisjonen leverte sin innstilling, og kommisjonsflertallet pekte på målsetningen om at departementet i større grad skulle fungere som

sekretariat for politisk ledelse. Når fagavdelingene ble trukket mer inn i utforming og gjennomføring av politikk, ble det desto viktigere for domstolene å skape distanse til departementet, ble det hevdet.

Flertallet hadde ellers liten tillit til at andre faggrupper enn jurister evnet å håndtere den delikate balansen mellom departemental administrasjon og domstoluavhengighet. Det ble hevdet at styring bygd på uskrevne juridiske fagtradisjoner allerede var i ferd med å bli svekket i departementet. Avgjørelser ble tatt av byråkrater med sviktende innsikt, og dessuten på for lavt administrativt nivå. Sivilavdelingen var ikke lenger «den klassiske regelstyrings høyborg».

Domstolkommisjonens flertall forfektet rettsstatsidealer, og rettssikkerhet ble best ivaretatt gjennom avstand til politikken. Mindretallet, med professor i statsvitenskap Johan P. Olsen som fremste våpendrager, la avgjørende vekt på et annet forhold, nemlig at hensynet til demokratisk innsyn og kontroll med de institusjonelle rammene rundt domstolene best ble ivaretatt når administrasjonen av domstolene var lagt inn under en parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig statsråd (justisministeren).

Flertallsforslaget om en uavhengig domstoladministrasjon ble lagt til grunn for departementets videre arbeid med saken, men i modifisert form. Domstoladministrasjonen (DA) ble opprettet i Trondheim høsten 2002, og har status som *tilknyttet* virksomhet til forskjell fra *underliggende* virksomhet. Den får derfor ikke tildelingsbrev med mål- og resultatkrav, men overføringsbrev med så godt som fravær av departementale styringsambisjoner.

Domstolavdelingen i departementet ble samtidig nedlagt, og de domstoladministrative sakene som fremdeles måtte utøves i Justisdepartementet, ble tilbakeført til Sivilavdelingen – som Domstolavdelingen var sprunget ut av.

På samme måte som det fantes sterke talsmenn for at politiet måtte styres direkte fra departementet, fantes det altså sterke tilhengere av departementalt administrativt ansvar for domstolene. Men hvor realistisk var et slikt syn? Var det hensiktsmessig at Domstolavdelingen skulle ha direkte kontakt med og ansvar for 100 domstoler? Det var helt i motstrid med hva Statskonsult så for seg at framtidens departement skulle drive med – og det ble avgjørende.

Historikerne Grønlie og Flo har støttet Johan P. Olsens syn på hva Domstoladministrasjonen i Trondheim isolert sett representerer, men de har også pekt på at det samtidige strategiprojektet til Fagernæs i høy grad siktet mot å skape større spillerom og armslag for politikk. For å få til det, ble utflytting av domstoladministrasjonen sett som en helt selvsagt og vesentlig avlastning av departementet. Departementet snudde kommisjonsflertallets argumentasjon på hodet: Mens dette flertallet ønsket utflytting «fordi departementet var blitt sterkere politisert, ønsket departementet utflytting for å bidra *ytterligere* til politiseringen».⁸⁴ Altså avpolitisering og avskalling av enkelte ansvarsflater fordi arbeidsmengden i sum – slik Fagernæs og mange i departementet så det – holdt på å kvele Justisdepartementet. Bare et slikt innskrenkende grep kunne få departementet til å fungere som et politisk sekretariat.

7

2000–2011

Et årtusen rundes

På begynnelsen av 2000-tallet var Justisdepartementet, som det siste av de gamle departementene, blitt grundig reorganisert og slanket. Det fremstod nesten som et nytt departement, med en klar ambisjon om å få til en bedre styring av justis- og politisektoren. Avdelingene som tidligere hadde vært tynget av enkeltsaker, hadde nå fått underliggende eller tilknyttede virksomheter til å gjøre jobben, eller fått andre departementer til å overta fagområder. De skulle i stedet utvikle profesjonell etatsstyring med fokus på mål- og resultatkrav og rapportering til departementet. Og framfor alt skulle avdelingene bli bedre til å betjene politisk ledelse.

Det som hadde skjedd kan beskrives slik Grønlie og Flo har karakterisert hele sentralforvaltningens utvikling de siste tiårene: Økt politisering, fristilling og rettsliggjøring. Departementet var blitt mer politisert og bedre i stand til å fungere som et politisk sekretariat, domstoladministrasjonen var blitt fristilt og klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet var blitt både fristilt og rettsliggjort. Og så hadde politikerne til slutt våget å la et politidirektorat sørge for tydeligere faglig styring av politietaten – en delvis fristilling og avpolitisering.

Alt dette så tilforlatelig ut, men det skulle vise

seg at det ikke var så enkelt å omstille seg til en ny virkelighet for departementet. Det gjaldt særlig etatsstyringen, og i første rekke i forhold til Politidirektoratet. Statskonsult/Difi-rapporter i det første tiåret av 2000-tallet dokumenterte at det var vanskelig å finne ut hvor grenseflaten skulle gå mellom departementsavdeling og direktorat. Som et svar på kritikken fra 22.-juli-kommisjonen i 2012, kom det til uttrykk klagemål fra direktoratet om en altfor sterk detaljstyring fra departements side, samtidig som direktoratet ikke syntes å ha vært satt godt nok i stand til å drive effektivt fagstyre av politietaten.

Da Politidirektoratet ble etablert i 2001, var mange av de ansatte i Politiavdelingen blitt overført dit. Departementet satt igjen med for få folk, viste det seg, og så begynte Politiavdelingen å vokse igjen. Etatsstyring av den nye mastodonten var langt mer krevende enn ventet. Også andre avdelinger opplevde et behov for flere ansatte, hvis de skulle klare å hanskens med kravene til en profesjonalisert etatsstyring. I tillegg kan det ikke være noen tvil om at den mer nærgående kontrollen som ble etablert på 1990-tallet gjennom de nye kontrollorganene i Stortinget og satsingen på forvaltningsrevisjon fra Riksrevisjonens side, har gitt meroppgaver og ført til flere ansatte i Justisdepartementet på 2000-tallet.

I 2004 hadde Justisdepartementet 256 årsverk, ti år senere 418. Det er en økning på 162 årsverk (63 prosent), og ikke lite oppsiktsvekkende med tanke på den flyttesjauen departementet bare få år tidligere gikk gjennom. Litt forenklet kan utviklingen tilskrives tre faktorer: En tredjedel av veksten har å gjøre med behovet for personell knyttet til etatsstyring, kontroll etc., som redegjort for ovenfor, samt med to forhold som vi kommer nærmere tilbake til nedenfor, nemlig den internasjonale rettsutviklingen og statsrådets behov for bistand til politikkformidling.

En annen tredjedel skyldes ganske enkelt at utlendingsfeltet kom tilbake til Justisdepartementet høsten 2009 – og dermed en hel Innvandringsavdeling på kjøpet. Den siste tredjedelen kan forklares med satsingen på beredskap, som begynte lenge før 22/7-2011, men som i høy grad har fått ben å stå på de siste tre årene. Mens Rednings- og beredskapsavdelingen skrev på stortingsmeldingen som skulle ta stilling til tilrådingene fra Sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24), kom terrorangrepene mot USA 11. september 2001. Dagen før var det blitt avholdt stortingsvalg i Norge, og ifølge påtroppende justisminister Odd Einar Dørum gikk norsk justispolitikk inn i en ny fase etter dette.⁸⁵ Samfunnssikkerhet og beredskap ble fra nå av gjenstand for økt politisering, slik andre deler av Justisdepartementets virkefelt var blitt tidligere.

Etter tsunamien i romjulen 2004 ble det fra og med budsjettåret 2006 etablert en særskilt krisestøtteenhet (KSE) i Justisdepartementet, med formål å styrke den generelle krisehåndteringsevnen i departementene. KSE utgjorde fra 1. desember 2012 kjernen i en helt ny avdeling, Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS), som startet opp med ca. ti årsverk og som halvannet år senere har 28 ansatte. Ettersom Justisdepartementet nylig også har blitt overdratt hele samordnings- og tilsynsansvaret for det nasjonale forebyggende

IKT-sikkerhetsarbeidet, må det forventes at beredskapsfeltet fortsetter å vokse.

Departementsrådets stabsheter

Det er to områder i Justisdepartementet som til sammen ikke genererer mer enn tjue årsverk, men som likevel er svært synlige og som i virkeligheten har vært markante satsningsområder på 2000-tallet. Det ene er arbeid på internasjonalt plan og det andre gjelder håndteringen av mediebildet. Det de har til felles er at begge ble lagt i stab under departementsråden og med tett kontakt til politisk ledelse. Det forteller noe om den betydningen ledelsen tillegger disse enhetene.

Maktutredningen (1998–2003) viste at Norges formelle suverenitet i løpet av ganske kort tid var blitt betydelig redusert som følge av den overnasjonale rettsutviklingen. Siden denne undersøkelsen ble gjort ved årtusenskiftet er det ingen grunn til å tro at trenden har snudd. Forhold av betydning for norske interesser avgjøres av politiske og økonomiske aktører utenfor landets grenser, men også den overnasjonale rettsliggjøringen (menneskerettighetene m. m.) svekker det representative demokratets lovgivningsmyndighet. Denne utviklingen skjøt fart på 1990-tallet med Norges tilknytning til EØS-regelverket og Schengen-samarbeidet. Departementet fikk ansvar for å innføre og implementere svære regelverk på mange felter av norsk rett. Til tross for mindre innflytelse over rettsutviklingen, har ikke behovet for arbeidskraft på lovgivningsfeltet blitt mindre. Det har tvert imot økt.

Internasjonaliseringen på rettens område skapte også økt behov for samordning av Justisdepartementets internasjonale arbeid. Det kunne handle om så banale, men viktige ting som hvem som skulle representere Justisdepartementet i internasjonale fora. Departementsansatte hadde møtt hverandre på konferanser utenlands uten å vite om den andres deltagelse på forhånd. På slutten av

⁸⁵ Juristkontaktets nettsider, 17.11.2008: *Ikke-jurist og justisminister*. Odd Einar Dørum og Marit Meyer: *Ombudsmann på jobb*. Oslo 2008. S. 112 ff.

1990-tallet ble det derfor satt ned en koordineringsgruppe for det internasjonale arbeidet i Justisdepartementet.

Da dette ikke fungerte godt nok, tok departementsråden i 2006 initiativ til opprettelsen av et Internasjonalt sekretariat, som skulle være en stabsenhet med rapportering direkte til ham. Helt konfliktfritt har samarbeidet mellom sekretariatet og fagavdelingene ikke vært, særlig fordi det viste seg vanskelig å skille helt mellom koordinering og fagoppgaver (som fortsatt skulle ligge i avdelingene). I dag ser nok likevel de fleste at departementet ikke klarer seg uten en enhet med bredere kunnskaper på det internasjonale feltet enn den enkelte fagavdeling normalt vil kunne tilegne seg.

Det startet med en stillingsannonse hvor det ble søkt etter to medarbeidere, åtte år senere består sekretariatet av ca. ti årsverk. Kanskje blir den i nær framtid omdannet til en egen internasjonal avdeling?

Det må ha vært en ganske fremmed tanke i departementet midt på 1970-tallet at en ansatt skulle arbeide med kommunikasjon på heltid. Var det virkelig behov for det, avdelingene kunne svare for seg og statsråden leste jo aviser?

I 1970 var offentlighetsloven blitt vedtatt, og forvaltningens gjøren og laden var i virkeligheten et underkommunisert felt. Derfor ble Tor Fuglevik (senere i NRK) ansatt som Justisdepartementets første informasjonssekretær i 1976. Etter hvert fikk enkelte avdelinger også egne informasjonsmedarbeidere.

På 1990-tallet skjedde det store forandringer i mediebildet. TV2 ble etablert i 1992 og senere kom det aviser på internett. Det innebar flere medieaktører og ikke minst deadline hele døgnet, nærmest kontinuerlig. Det hastet mye mer enn før å få et svar fra departementet, ofte fra politisk ledelse. Derfor ble det etablert en liten stab av kommunikasjons-

folk nært knyttet til statsråden.

På 2000-tallet har de sosiale mediene skapt både nye utfordringer og muligheter for medie-håndtering. Kommunikasjonsenheten er blitt et profesjonelt mediehåndteringsverktøy for statsråden. Med årene har antall medarbeidere økt til ti, noe som står i forhold til det medietrykket som er i dag. Og i sterk kontrast til hvordan statsråden klarte seg selv i gamle dager.

På morgenmøtet med hele den politiske ledelsen er det kommunikasjonssjefen, departementsråden og assisterende departementsråd som deltar fra administrasjonen. Dette møtet er preget av dagsaktuelle saker, slike som statsråden kan tenkes å bli konfrontert med det nærmeste døgnet. Det er den mediestyrt virkelighet som rår. Strategiprojektets visjon ved årtusenskiftet var at den politiske ledelsen skulle slippe de mange enkeltsakene, og dermed få større anledning til å prege de justispolitiske diskusjonene. Fullt så enkelt var det ikke, viste det seg. Det er krevende å sette dagsorden når konkurransen om oppmerksomheten er hard.

Ingen av avdelingene har så mye direkte kontakt med politisk ledelse som Kommunikasjonsenheten. Enheten er et rendyrket sekretariat for statsråden, og har nok i større grad enn andre avdelinger i departementet gått inn i gråsonen mellom administrasjon og politikk. Politikerne ønsker ikke bare hjelp til å besvare spørsmål fra media, de etterspør også bistand til å formidle politikken. Det betyr at departementets kommunikasjonsmedarbeidere blir nødt til aktivt å gå inn og formulere politiske budskap.

Når det gjelder stillingen som taleskriver for statsråden er skillet mellom politikk og administrasjon i praksis helt visket ut. Stillingen ble opprettet for få år siden og er plassert i Kommunikasjonsenheten. Spørsmålet er om administrasjonen her har gått vel langt i å stille sine sekretariatstjenester til rådighet for den til enhver tid sittende justisminister?



Plan- og administrasjonsavdelingen ble opprettet i 1981 og har i jubileumsåret utarbeidet en egen strategi for bedre å synliggjøre at den er limet i departementet.
Foto: Kommunikasjonsenheten, JD

070 |

Den fremherskende tanken om at administrasjonen skal rendyrke rollen som sekretariat for politisk ledelse fører nesten uvegerlig til en tettere sammenveving av de to sfærer. Difi har pekt på at det kan bli vanskelig å ikke bli identifisert med statsrådets politiske prosjekt, «med de problemer det kan gi for embetsverkets nøytralitet og faglige autoritet».⁸⁶ I så fall vil det også bli mer nærliggende for statsråden å peke på embetsmenns ansvar når noe går galt. Da forlater man prinsippet om det upolitiske, nøytrale byråkratiet. Et problem med det er at det vil kunne gi et tilpasningsorientert embetsverk, som blir mer opptatt av å unngå kritikk fra egen politisk ledelse enn av å bygge en lojal relasjon til statsråden.

Justisbyråkratene

Vi har tidligere stiftet bekjentskap med to av 1800-tallets byråkrater, Conrad Nicolai Schwach og Aasmund Olavsson Vinje. De var begge jurister, noe som var en forutsetning for å få ansettelse i Justisdepartementet den gangen. Men hvor representative var de for sin tid? Begge hadde ambisjoner innen det litterære feltet, og ingen av dem virket spesielt engasjerte i det arbeidet de ble satt til. Så ble de heller ikke særlig lenge i departementet, selv

om Vinje av økonomiske grunner gjerne skulle ha fortsatt.

Mange har gjennom disse 200 årene fra 1814 til 2014 hatt livslange karrierer i Justisdepartementet. Men departementet har nok også alltid vært et springbrett for ansettelser i domstolene eller advokatyrket. Schwach kan tjene som et tidlig eksempel på det.

Den første maktutredningen (1972–1981) viste at de departementsansatte utgjorde en sosial elite som i stor grad hadde rekruttert sine egne utdanningsgrupper inn i departementet. Fremdeles domnerte juristene, men utover på 1950- og 1960-tallet utgjorde sosialøkonomene et betydelig innslag i enkelte departementer, i mindre grad også siviløkonomene. Departementene åpnet etter hvert mer opp, og fra 1970-tallet kom statsviterne og andre utdanningsgrupper til.

Juristene hadde hele tiden vært forvaltningens generalister. Men hvorfor skulle de være det på områder som ikke handlet om jus, som for eksempel budsjett, tilskuddsforvaltning, planlegging og personalpolitikk? En noe mer variert utdanningsbakgrunn ville kunne løse opp i den regelorienterte beslutningsstilen til juristene. Det var en erkjennelse av at profesjons- og utdanningsbakgrunn

hadde betydning for hvordan departementene fungerte. Selv om juristene har blitt trent tilbake som forvaltningens generalister også i Justisdepartementet, har de ikke gått i skyttergravene. De selv og alle andre er selvsagt klar over at de er uunnværlige når det kommer til lov- og forskriftsarbeid – den juridiske profesjonens håndverk.

Justisdepartementet var et av de departementene som opplevde den sterkeste juristreduksjonen i

Plan- og administrasjonsavdelingen og Kriminalomsorgsavdelingen synes å ha vært de avdelingene som tidligst åpnet opp for en bredere rekruttering av medarbeidere

20-årsperioden 1976–1996. Andelen gikk tilbake fra 85 til 52 prosent. Justisdepartementet har imidlertid beholdt en høyere juristandel blant sine ansatte enn andre departementer, noe som må anses rimelig i et departement som er så preget av lov- og forskriftsarbeid. Seks av departementene hadde i 1996 mindre enn 20 prosent jurister.

Vi har vært inne på at det tyngre innslaget av jurister i Justisdepartementet, ikke minst i toppstillinger, er med på å forklare tre forhold: Hvorfor Justisdepartementet vokste raskere enn andre departementer mellom 1970 og 2000, hvorfor så mange fortsatt satt med enkeltsaksbehandling på slutten av 1990-tallet (de fleste var jurister) og hvorfor departementet var så sent ute med å overføre slike saker til direktoratsnivå. Ifølge maktutrederne på

1970-tallet, var juristene iallfall den gang mer status quo-preget enn ansatte med andre utdanninger.⁸⁷

Den første ekspedisjonssjefen uten bakgrunn som jurist var Øystein Blymke i 1985 (Plan- og administrasjonsavdelingen), mens Tor Saglie ble den første departementsråden i 2012. Men allerede i 1981, da juristandelen fremdeles var tilnærmet total i Justisdepartementet, fikk Norge sin første justisminister med en helt annen utdanningsbakgrunn. Bjørn Skau hadde begynt som journalist og kom fra stillingen som sykehussjef i Buskerud. Siden den gang har det sittet ytterligere fire justisministere som ikke har tilhørt juriststanden. Ifølge en av dem, Odd Einar Dørum, har den økte politisering av justispolitikken fra 1970-tallet og framover bidratt til at i prinsippet hvilken som helst bakgrunn kan være like relevant for en statsråd også i Justisdepartementet. Selv opplevde han juristene i departementet som iherdige medspillere, som arbeidet for at den til enhver tid sittende justisminister fikk størst mulig gjennomslag i regjering og Storting.⁸⁸

Plan- og administrasjonsavdelingen og Kriminalomsorgsavdelingen synes å ha vært de avdelingene som tidligst åpnet opp for en bredere rekruttering av medarbeidere, fra slutten av 1970-tallet. Men møtet mellom juristene og de andre ble ikke helt enkelt. I internbladet Justisen våget Lasse Heyerdahl-Larsen seg fram på i april 1985 med artikkelen «Ikke-juristenes» situasjon i juristenes høyborg. Han avsluttet slik: «I lengden er det ikke positivt å tilhøre en gruppe som ofte defineres negativt, eller altså ved å vise til hva vi ikke er, nemlig ikke-jurister.»

Hvilken utdanning Heyerdahl-Larsen hadde, kom ikke fram av artikkelen. Det gjorde det derimot elleve år senere i Cato Evensen og Knut-Erik Risviks leserbrev i Justisen. Tonen var preget av selvbevissthet: «Vi er utdannet henholdsvis statsviter og sosiolog, vi har studert i sju år hver, til sammen har vi elleve års arbeidserfaring – og fremdeles

87 Christensen, Læg Reid og Zuna (2001), s. 23.

88 Juristkontaktets nettsider, 17.11.2008: Ikke-jurist og justisminister. Odd Einar Dørum og Marit Meyer (2008), s. 48–49. S.112 ff.

omtales vi som ikke-jurister. Av hvem? Av jurister, selvsagt!» Dette hadde med noe så elementært som respekt å gjøre, hevdet de, og oppfordret juristene til å slutte å si det. Dette innlegget ble lagt merke til, og huskes av enkelte «ikke-jurister» den dag i dag. Ikke-juristen forsvant, og i 2014 faller det visstnok juristene i Justisdepartementet helt naturlig å bruke benevnelse som statsviter, samfunnsøkonom, historiker etc.

De departementsansatte er opptatt av innholdet i jobben sin, er kulturinteresserte og flinke til å holde seg i form. I Justisen var det for eksempel et innslag om Sivilavdelingens teatering, som var blitt unnfangen høsten 1985. Vinteren 1986 arrangerte samme avdeling gammeldanskveld på møterommet i 13. etasje i Høyblokka med Østerdølenes spellmannslag og kursing ved departementets egne krefter. For departementsansatte har det gjennom en årrekke vært båttur på fjorden før sommerferien og juleball tidlig i desember. Rett over nyttår er det tid for juletreffest for de ansattes barn.

Idretten som omgangsform gjorde visstnok for alvor sitt inntog i departementet midt på 1970-tallet, da Justisdepartementets bedriftsidrettlag (JUSBIL) ble stiftet. Holmenkollstafetten er fast tradisjon, men laget er aktivt året rundt med en rekke tilbud til medlemmene – som er alle de ansatte i departementet. Departementets skirenn eksisterte før JUSBIL, og er en årlig begivenhet i Holmenkollen eller ved Frognerseteren. Tilsvarende arrangeres terrengdagen tidlig på høsten, hvor den viktigste premien synes å være middag og hygge foran peisen på for eksempel Tryvannstua.

Gjennom Justisens årganger ble det ofte betont at arbeidsmiljøet i Justisdepartementet var veldig bra. Men samtidig viste det seg at mange var misfornøyd med lønnsnivået. Departementet har som nevnt lang tradisjon for å være en rekrutteringsarena til dommer- og advokatpraksis, men en turnover

på 30 prosent pr. år midt på 1980-tallet ga signal om at noe var galt. Halvparten av de ansatte i 1986 hadde vært der i mindre enn to år. Etter lønnsoppgjøret dette året konkluderte Juristforbundet med at avstanden mellom privat og statlig virksomhet bare ville øke, og at Justisdepartementets rekrutteringsproblemer og utfordringer med turnover, neppe ville bli mindre. Departementsråd Leif Eldring var nok også bekymret for det faglige nivået på kandidatene, idet han sa at «for jurister er det ikke lenger attraktivt å arbeide i Justisdepartementet».⁸⁹

Men riktig så galt kunne det ikke ha vært, iallfall fortsatte veksten i antall ansatte jevnt og trutt. Den viktigste motivasjonsfaktoren for å jobbe i Justisdepartementet vil uansett aldri kunne bli lønnen. På 1980- og 1990-tallet virket trolig den massive enkeltsaksbehandlingen demotiverende på mange, i tillegg til det lønnsmessige. Etter hvert har lønnsnivået bedret seg, og arbeidsoppgavene oppleves som utfordrende og spennende.

Kvinnene i Justisdepartementet

Det ble nok ansatt enkelte kvinner i Justisdepartementet på 1800-tallet, men neppe før mot slutten av århundret, og da kun for å utføre merkantile oppgaver. Ved utbruddet av andre verdenskrig var mer enn hver tredje ansatt i Justisdepartementet kvinne, men samtlige var assistenter og dermed lavest i hierarkiet. Departementet har likevel utmerket seg som noe av et foregangsdepartement på likestillingens område. Den første kvinnelige byråsjefen i noe departement, Johanne Meyer, var ansatt i Lovavdelingen fra 1916 til 1928. Likeledes var den første kvinnelige underdirektøren (Agnes Nygaard Haug, 1973) og avdelingsdirektøren (Berit Fosheim, 1983) ansatt i henholdsvis Den administrative avdeling og Politiafdelingen. På begynnelsen av 1980-tallet snudde kjønnsbalansen, det ble flere kvinner enn menn i departementet.

⁸⁹ Justisen, juni 1986, s. 7.



I dag er nesten to av tre ansatte kvinner.⁹⁰ Ikke overraskende dominerer de fremdeles forværelses-tjenesten og er i flertall blant saksbehandlerne. I den administrative ledelsen var det også en stund flere kvinner enn menn, men i 2014 består den av åtte menn og fem kvinner.

Da skrivemaskinen tok over for pennen i det første tiåret på 1900-tallet, kom det inn en ny yrkesgruppe som var utdannet i å kunne skrive raskt på det nye mediet. Bare kvinner, ingen menn. Enkelte av dem hadde også opplæring i stenografi, noe den markante Carl Platou på 1920-tallet gikk sterkt inn for at ledersjiktet i departementet i større grad måtte innføre som arbeidsform.⁹¹ Telegrafene hadde gjort sitt inntog i siste del av 1800-tallet og bidro til at ting kunne ordnes raskere enn før. Det samme gjaldt telefonen rundt århundreskiftet, men dette hjelpemidlet var først forbeholdt ansatte i lederstillinger.

Selv om alle ansatte i departementet etter hvert fikk skrivemaskin, skulle fortsatt utgående brev og notater til statsråden renskrives av skrivemaskindamene. Det gjaldt helt til overgangen mellom 1980- og 1990-tallet, da dataalderen sendte skrivemaskinene på skraphaugen, og en relativt stor kvinnelig yrkesgruppe ble overflødig. En del av kvinnene fortsatte som sekretærer på departementets mange forværelser. En av dem, Eva Westbye, som inntil sommeren 2014 arbeidet i Plan- og administrasjonsavdelingen, har fortalt om hvilken lettelse det var å slippe alle gjennomslagsarkene. Var det blitt en liten feil i et renskrevet brev, og det hendte mer enn en gang, måtte hun gjøre samme rettelsen på anslagsvis ti gjennomslagsark. Forøvrig kom kopimaskinene til departementene noen år før dataterminalene og pc-ene, men kopimaskinene var dyre i anskaffelse og til å begynne var det derfor få av dem. Både pc og kopimaskin representerte i seg selv en revolusjon i saksbehandlingen.

I 2014 benyttes mange digitale verktøy og informasjons- og kommunikasjonskanaler i saks-

behandlingen, og de ansatte er ikke avhengig av å være på kontoret for å få tilgang på de elektroniske dokumentbasene. Som for eksempel Lovdatabasen – den ble initiert allerede på 1980-tallet, og er til uvurderlig hjelp. Elektronisk arkiv ble innført fra 2004. Et resultat av denne moderniseringen er at saksbehandleren er blitt selvgående. En bieffekt er at han sannsynligvis skriver lengre brev og notater enn før (bortsett fra R-notater som ikke må overstige to sider), på grunn av redigeringsverktøyets fleksibilitet.

Også publikum har tilgang til langt mer informasjon enn før gjennom departementets internettsider, herunder rapporter, proposisjoner, stortingsmeldinger etc. Informasjonsenheten holder omverdenen løpende orientert om nye tiltak fra myndighetene på justis- og beredskapsfeltet. I tillegg kan hvem som helst be om innsyn i departementets korrespondanse gjennom elektronisk postjournal (OEP).

Lovspråket

Også det departementale språket – og lovspråket – har rimelig nok forandret seg mye på 200 år. Det har gjerne vært preget av en snirklete og tungt lesbar form, men også av en upersonlig tone. En dag i 1959 «sprakk» det for justisminister Jens Haugland, som forøvrig var ivrig målmann. Han skrev egenhendig et «rundskriv» til alle embets- og tjenestemennene i Justis- og politidepartementet, der han ba om at brev og trykksaker fra departementet måtte få et enkelt, naturlig og folkelig språk. Han savnet ofte en naturlig høflighet i utgående brev, og en formulering som at «henvendelsen foranlediger ingen forføyning fra departementets side,» kunne etter Hauglands oppfatning virke direkte støtende.⁹²

Det skal ikke mye fantasi til for å forstå at mang en byråkrat i Justisdepartementet følte seg trakkert på tærne da de fikk denne skjenneprekenen å lese.

90 Ifølge tall fra Plan- og administrasjonsavdelingen var det pr. august 2014 ansatt 154 menn og 264 kvinner i Justisdepartementet. Da er ansatte knyttet til Styrkebrønner, innbeordret personell, timelønnede og ansatte på pensjonistvilkår ikke medregnet.

91 Statens forenklings- og sparekomitees innstilling I, s. 8.

92 Haugland (1986), s. 85–87. Da Finn-Erik Vinje i 1977 skrev boken *Norsk i embets medfør*, siterte han brorparten av Hauglands rundskriv.

Men Haugland hadde i det minste én støttespiller i Lovavdelingen, nemlig Stein Rognlien, den gang byråsjef og fra 1963 til 1988 avdelingens ekspedisjonssjef. Haugland nevner i *Dagbok frå Kongens råd* (1986) at Rognlien hadde gjort mye for å få et bedre lovspråk, men syntes for sin del at det fremdeles gikk sent med å avskaffe «den gamle kansellistilen» i departementene. Rognlien var samnorskmann og vant vel med årene stadig mindre tilslutning for sin språkføring.

De siste par tiårene har det imidlertid skjedd mye. Språket i departementene har på en helt annen måte enn før fått oppmerksomhet – og offentlig kritikk. Det har gitt resultater. I 1990 laget pro-

fessor Finn-Erik Vinje veiledningen *Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk*, som ble utgitt av Justisdepartementet i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Lovavdelingens veileder i lovteknikk og lovforberedelse (siste versjon fra 2000) har et eget kapittel om terminologi og språkføring. Tilsvarende i veilederen om forskriftsarbeid for kommuner (siste versjon fra 2002). Jens Haugland hadde vel knapt trodd sine egne øyne. Der står det: «Ordvalg og setningsoppbygging i forskriftstekster må være slik at de som skal bruke forskriften, lett kan lese og forstå den. Språket bør være presist og setningene ikke for lange.»

8

2011–2014

076 |

«Som du ser, her oppe i Nydalen har vi kunnet bygge oss en festning,» sa en ansatt i Justisdepartementet til forfatteren av denne teksten, før han la til: «Det er et dilemma dette. Det skulle være et åpent departement, vi skal tross alt være tilgjengelig for folk. Og det er ikke veldig åpent og imøtekommende det du ser rundt her nå.»

Fra Oslo sentrum tar det tretten minutter med T-bane til Nydalen stasjon, og derfra til Gullhaug Torg 4A er det fire minutters rask gange. 100 meter før inngangspartiet passerer man en bomstasjon for biler bemannet med G4S-vakter. Bygningen er moderne med sorte vindusruter, og innsynet utenfra svært begrenset. Resepsjonen bemannes av ansatte i Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), som sitter beskyttet bak et massivt glassparti. Sikkerhetsaspektet er påtagelig.

Mens det før var lett å la seg irritere av sperringer og identitetssjekk, er mentaliteten en annen etter 22. juli 2011. Det var dette departementet som ble hardest rammet av bomben. Tre av de åtte som ble drept i regjeringskvartalet var ansatt i Justisdepartementet. En fjerde ble drept på Utøya. Andre som befant seg på jobb i Høyblokka ble påført større og mindre skader.

Det åpne departement – en saga blott?

Det aller meste av den tiden Justisdepartementet har eksistert, har det bokstavelig talt vært et åpent hus. Hvem som helst kunne komme inn i kontorlokalene på dagtid – det være seg i Departementsgården i Dronningens gate 15 (1814–1883), i Rikshospitalets gamle bygning i Empirekvartalet, Grubbegata 9 (1883–1958) eller i Høyblokka, Akersgata 42 (1958–2011). Fram til 1969 var forøvrig midtpartiet i Høyblokka åpent; folk spaserte og det var til og med mulig å kjøre bil igjennom bygningen. Dette ble lukket og omgjort til foajé samtidig som Y-blokka ble ferdigstilt.⁹³

I 2014 arbeider det fremdeles en del mennesker i Justisdepartementet som husker hvordan det var før det ble innført adgangskort og satt opp rotasjonssperrer i 1988–1989. Fra samme tid ble statsrådsseksjonene til Justisdepartementet og Landbruksdepartementet avlåst.⁹⁴ Med sluser og adgangskontroll gikk Justisdepartementet og de andre departementene fra å være helt åpne offentlige kontorer til å bli en beskyttet sone. For de ansatte representerte det en kulturforandring som ga grunn til refleksjon.

Senere kom det ytterligere sikkerhetstiltak, og det ble arbeidet med å sikre Høyblokka mot biler

⁹³ Opplysninger mottatt av avdelingsdirektør/sikkerhetsleder Arve Edvardsen i Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). Se forøvrig Hugo Lauritz Jensen: *Høyblokka. En bygningsbiografi*. Oslo 2013. Særlig kapitlet Illusorisk sikkerhet, s. 195–196.

⁹⁴ I tillegg til Justisdepartementet og Statsministerens kontor (SMK), var det bare Landbruksdepartementet som holdt til i Høyblokka på slutten av 1980-tallet. Da R-5 stod ferdig i 1996, flyttet Landbruksdepartementet ut av Høyblokka, og fra den tid huset bygningen bare SMK og Justisdepartementet.



Justisdepartementet var ferdig innflyttet på Gullhaug Torg i Nydalen i februar 2013. Her befinner departementet seg midlertidig i påvente av å flytte tilbake til regjeringskvartalet.
Foto: Avantor

som parkerte utenfor. Som 22. juli-kommisjonen har dokumentert, var beslutningen om å sperre av Grubbegata for biltrafikk for lengst tatt. Men ingenting skjedde – før det var for sent.

I 2011 disponerte Justisdepartementet 1.–12. etasje i Høyblokka, mens Statsministerens kontor (SMK) hadde 13.–15. etasje, samt de to etasjene helt på toppen som kom til i 1990. Tidligere hadde Lovavdelingen sittet i trettende, men var blitt nødt til å flytte ned en etasje. SMK ekspanderte og trengte mer plass. Kort tid før bomben sprang, stod Lovavdelingen igjen i fare for å måtte forlate sine lokaler.

Forhandlingene mellom Justisdepartementet og SMK rakk aldri å bli påbegynt.

Mange i departementet har hatt et sterkt forhold til Høyblokka. De likte seg der og følte at de var en del av noe større. Ikke alle er like begeistret over dagens lokalisering: «Jeg føler meg ikke hjemme her, jeg savner Høyblokka. I Høyblokka eller i regjeringskvartalet traff du stadig en statsråd eller folk fra regjeringsapparatet», var det en som sa. Det pulserende forvaltningsmiljøet i sentrum har en tiltrekning som de ansatte i Justisdepartementet er blitt avskåret fra i Nydalen.



Etter 22. juli

Den fredagen bomben gikk av, var departementsråd Morten Ruuds siste feriedag sommeren 2011. Han befant seg hjemme i Ski og dro raskt inn til sin arbeidsplass, der han ble møtt av et eneste stort kaos. Han måtte forsøke å finne ut av hvordan det hadde gått med de ansatte, samtidig som han skulle lede arbeidet med departementenes krisehåndtering. Høyblokka var imidlertid utilgjengelig, også lokalene i kjelleren som normalt skulle vært brukt i en slik situasjon. Løsningen ble lånte lokaler i Forsvarsdepartementet.

De nærmeste månedene ble en uvirkelig unntakstilstand for alle i departementet. En av de ansatte uttrykte seg slik: «Vi var blitt bombet ut av lokalene våre, vi hadde ingen ting, ikke engang en stiftmaskin. Og vi hadde mistet fire kolleger.» Avtalen om at departementet inntil videre kunne få være på Politihøgskolen, ble gjort allerede om ettermiddagen 22. juli. På Politihøgskolen satt de i klasserom og arbeidet, men det tok tid før hver medarbeider hadde sin egen bærbare pc. Mandag 25. juli søkte man etter laptopper hos forhandlere både i Norge og utlandet. Det ble først napp på

et lager med ca. seksti stykker i Sverige, og da de ankom etter et par dager deltok «hele departementet» i utpakkingen.

I denne situasjonen skulle innkomne saker håndteres, det ble skrevet budsjettproposisjon og regjeringsnotater, og det ble utarbeidet høringsvar. Arkiv- og dokumentasjonstjenesten var oppegående fra 25. juli.⁹⁵ Fjerntilgang for elektronisk saksbehandling fungerte likevel dårlig. Situasjonen var svært vanskelig, samtidig som de ansatte opplevde det som noe av en pionértid, med en helt spesiell stemning og et eget samhold.

Departementsråden innkalte til allmøter omtrent en gang i uken for å informere om hva som var blitt gjort og om planene videre. Snart ville politistudentene være tilbake fra sommerferie, og etter en intens letefase fant man til slutt en bygning i Nydalen som kunne egne seg. Den nye adressen reflekterte at sikkerhet og beredskap nå veide tyngre enn beliggenhet og tilgjengelighet.

I Nydalen fantes det knapt heller et ferdig kontor til å begynne med. De ansatte måtte improvisere og satt i åpne landskap mens snekkere og elektrikere vandret rundt dem. Samtidig som man skulle forsøke å finne seg til rette, var det mange som slet psykisk. Sykefraværet gikk da også betydelig opp det følgende året.

Møterommene var et kapittel for seg. Der fantes det verken bord eller stoler, folk var henvist til å sitte på gulvet. Da det skulle være møte med Finansdepartementet, fikk saksbehandleren i Justisdepartementet spørsmålet: Skal vi komme til dere? Svaret var at ja, gjerne det, men bare så dere vet det: vi har ikke bord, vi har ikke stoler, men dere kan få et krus med kaffe.

Byggevirksomheten i Nydalen strakte seg over nesten ett år og var i seg selv en belastning. Men alt det tekniske og logistikkmessige kom raskt i orden, slik at departementet var oppe og stod på en helt annen måte enn på Politihøgskolen. Avdelingene

Terroranslaget 22/7-2011 førte til store ødeleggelser i Høyblokka. Dette er forværelset i PAA. Svein Wiiger Olsen, avdelingsdirektør i Politiafdelingen, dokumenterte ødeleggelsene på forespørsel fra departementsråd Morten Ruud. Det ble til 2000 fotografier og en bok. Foto: Svein Wiiger Olsen

I ukene etter angrepet befant de ansatte seg på Politihøgskolen i svært provisoriske lokaler. Det meste av utstyr manglet. Men departementet fungerte fra første stund og medarbeiderne var fleksible, sto på og greide greide å gjennomføre de nødvendige arbeidsoppgavene likevel. Foto: Kommunikasjonsheten, JD

var kommet på etterskudd med mange saker og arbeidspresset må ha vært i største laget. Oppmerksomheten mot departementet var enda sterkere enn før på grunn av det økte fokuset på politi og beredskap. Og så kom det nye og tunge oppgaver knyttet til rapportering og oppfølging i forhold til det som skjedde den tragiske sommerdagen i 2011.

Det var også klart at 22. juli-kommisjonen ville komme med sterk kritikk av politiets håndtering av redningsarbeidet, særlig på Utøya. Og dommen mot det departementet som hadde det overordnede ansvaret for beredskap og samfunnsikkerhet ville sikkert heller ikke bli nådig. I en slik situasjon var det så sin sak å skulle bygge opp igjen departementet fra grunnen av. En betydelig innsats er lagt ned av ledere og medarbeidere for å få til det.

Den 11. november 2011 gikk Knut Storberget og Grete Faremo ble ny justisminister. Noe av det første hun sørget for var å skifte ut politi med beredskap i departementsnavnet fra 1. januar 2012. Det var i seg selv en sterk symbolhandling, siden Justis- og politidepartementet hadde eksistert helt siden 1819 (med unntak av okupasjonsårene 1940–1945). Men det var også uttrykk for en tøff realitet – heretter måtte beredskapsfeltet få en langt høyere prioritet ikke bare i tale men også i handling. Omtrent samtidig med navneendringen ble det nedsatt et internt utvalg ledet av Per Bleikelia, som skulle se på hvordan departementet kunne organisere seg for å heve kvaliteten på samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet. Og det ble arbeidet med en stortingsmelding om samfunnsikkerhet, som kom våren 2012.

Vinteren og våren 2012 ble en turbulent tid for departementets administrative toppledelse. Etter ønske fra justisminister Faremo, gikk både departementsråd Morten Ruud og assisterende departementsråd Hans Olav Østgaard av. Noen offisiell forklaring har aldri kommet, men uavhengige observatører har tolket det som et forsøk på

å vise handlekraft fra statsrådets side i forkant av den forventede kritikken fra 22. juli-kommisjonen.⁹⁶

Et nytt departement?

Den 13. august 2012 la denne kommisjonen fram sin rapport, og kritikken var hard mot mange – også mot Justisdepartementets styring av samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeidet og krisehåndteringen 22. juli 2011. Kommisjonen grep tilbake til Sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24) som hadde anbefalt å skille ut beredskapsfeltet i et eget departement, men kommisjonen ga ingen klar konklusjon om det ville være en fornuftig løsning i framtiden. Et premiss måtte uansett være at politi og samordning av sikkerhet forble organisert sammen.

Kommisjonen pekte videre på at Justisdepartementet var blitt tillagt svært mange av de oppgavene som Sårbarhetsutvalget hadde foreslått samlet ett sted. Utfordringen for Justisdepartementet var, ifølge kommisjonen, at det nå etter terroranslaget samtidig måtte styrke samordningsrollen og «løfte sitt engasjement i ledelse av sine underliggende etater vesentlig». Hvorvidt det ville være i stand til å klare denne kapasitetsutfordringen uten at store oppgaver ble overført til andre departementer, kunne ikke kommisjonen si sikkert. Dens konklusjon var

Utredningsarbeider i kommisjoner og utvalg har hele tiden vært en viktig del av departementsarbeidet. Det aller første utvalget i departementsarkivet er utredningene omkring og dokumentene i rettssaken mot Hans Nielsen Hauge. Arbeidet startet allerede i 1804 og arkivsaken går fram til Hauges løslatelse fra fengsel 23. desember 1814. I jubileumsåret har departementet tre utvalg i arbeid. Illustrasjon fra Riksarkivet, Justis- og politidepartementet, Kommisjoner og komiteer, Pakke 1, Hans Nielsen Hauges sak 1-10, Forhørsprotocol for Comissionen av 16. november 1804

⁹⁶ Det var gått vel femten år siden sist en høyerestående embetsmann (ekspedisjonssjef Berit Fosheim) ble bedt om å gå av i Justisdepartementet. Den gang gjaldt det Furre-saken, som handlet om den politiske kontrollen med Politiets overvåkingstjeneste (POT).

Jacob Wulfsberg

Bjæfoged og Politimester i Christiania

og

Jacob Aars

Gorenskriver i di Aggers Gorenskriverie.

Hjore vitterliost:

Det Aar 1805 den 8^{de} Januarii vare vi, som
 Commissarier, forsamlede i di mit Bjæfoged Wulfsbergs
 Huus i Christiania, for den og da, efter en sa tilfandne
 Kommissariers allernaadigst Commissarial Befaling af 16^{de}
 November forrige Aar, at optage et Forsør over en
 Frosen ved Navn Hans Nielsen Haüge, som i Folge det
 Kongelige Danske Cancellies Forordstaltning er blev
 bragt fra til Bjæren, fra Eger under Bidskeruets Amt,
 hvor han var anholdt, og saa sadt under Forvaring i
 Madrus Arresthuus. — Commissarierne maatte
 forløblig anmelde at vel fandt de den 21^{de} November,
 sidstleden modtaget det ovennævnte Allernaadigste
 Commissarium, men de fandt begge varal beskæftigede
 med Justits Dage og andre Forretninge, som fandt mid-
 taget deres Tid, og fandt især Bjæfoged Wulfsberg, som
 beskæftiget Commissarium i di en Dag med nogle Dage
 Alunne i Nederkommunne, hvorat sigtelst med at
 paa den ma brødt Dag, der var af megen Widløftighe
 og i hvilken den først i Gaar var bleven aflost Dem. —
 Da vel den Gvund foraf, som forordet den i Mellem
 Tidem indfaldne Huusgjæst, fandt det varal Commis-
 sarietne umærkeligt for nu i Dag at gaabegjunde dette Forsør.
 Den arresterede Hans Nielsen Haüge blev nu løst og
 liden foranstillet ved Commissionen og blev saa forløst
 det overbrødt allernaadigste Commissarium som acter

at utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap var enda viktigere enn organisatoriske tiltak.

I norsk sammenheng har det vært tradisjon for at et departement ikke må bli for stort, ellers blir det vanskelig å styre. Det kan gjelde både på administrativt og på politisk nivå, slik tilfellet var på slutten av 1990-tallet i Justisdepartementet. Statsrådets ansvarsområde må være begrenset, ettersom ingen av hans politiske medhjelpere kan erstatte ham i møte med Stortinget og i Statsråd.

Rundt årtusenskiftet handlet det mye om at departementet hadde ansvar for et svært stort spekter av saker, som ikke alltid stod i noen nær sammenheng med hverandre. I tillegg var kontrollspennet for stort, det vil si at antall underliggende virksomheter var for mange, for små og uensartede. For departementsråd Sven Ole Fagernæs hadde det vært ønskelig med et forholdsvis lite og rendyrket justisdepartement, og han hadde nok derfor gjerne sett opprettet et Innenriksdepartement som kunne tatt ansvaret for politiet og den sivile beredskapen.

Departementsråd Morten Ruud hadde i 2012 uttalt til 22. juli-kommisjonen at Justisdepartementet igjen var blitt så stort og så vidtfnvendende at det etter hans oppfatning måtte gjøres noe drastisk med organisasjonen. Han anbefalte en deling av departementet for å tydeliggjøre spenningsfeltet mellom beredskapsarbeidet og rettssikkerhetsaspektet. Et alternativt syn på dette er at disse brytningene heller bør tas løpende i det daglige arbeidet internt.

I 2014 synes det å være lite aktuelt å gjøre store organisatoriske endringer. Ved regjeringsskiftet høsten 2013 ble det fra den påtroppende regjeringen heller signalisert ønske om færre enn flere departementer. I stedet er det fra departementets ledelse blitt fokusert sterkt på 22. juli-kommisjonens vektlegging av holdninger, kultur og lederskap. Et nytt grep som har blitt tatt, er departementets virksomhetsstrategi 2013–2017. Mål og retningslinjer for politikken har i mange år vært presentert i stats-

budsjettet og andre stortingsdokumenter, men en visjon og en strategi har man ikke eksplisitt formulert tidligere. Det legges her vekt på økt gjennomføringsevne, slik at målene blir nådd. Departementets visjon er *Vi jobber for rettssikkerhet og trygghet*.

Hensikten er å tydeliggjøre sammenhengene i departementets portefølje. Dagens administrative ledelse mener at saksområdene henger tettere sammen i dette departementet enn i en del andre. Ved å fokusere på virksomhetsstrategien, hvordan departementets saksområder er knyttet sammen, og hva det i sin tur innebærer av behov for samarbeid mellom avdelingene, uttrykkes det liten bekymring for styrbarheten av Justis- og beredskapsdepartementet. Størrelsen, målt som antall ansatte, regnes heller ikke som noe problem, så lenge de ulike feltene ikke spriker.

Samfundets Grundlag

I løpet av de tre årene som er gått siden terroren rammet regjeringskvartalet og Utøya, har Justisdepartementet vært igjennom store forandringer. Et nytt departement har på mange måter sett dagens lys. Det mest iøynefallende er at beredskap og samfunnssikkerhet har blitt et dominerende satsingsområde, som preger departementets virke på en helt annen måte enn før.

Likevel er det ikke tale om noe brudd med fortiden. Terroren og dens konsekvenser rokket ikke ved Justisdepartementets fundament og formål. Da Postvesenet under en stortingsdebatt i 1859 ble sidestilt med Justisdepartementet, protesterte representanten Anton Martin Schweigaard, en av våre betydeligste jurister og politikere på 1800-tallet: «Nei, Justitsdepartementet er Samfundets Grundlag, for hvis Skyld det er bleven til og danner de essentielle Sider ved det, man kalder Stat; men dette er ikke Tilfældet med Postvæsenet.»⁹⁷

I 1814 måtte den nye norske staten ha sentrale organer, et justisdepartement og et politideparte-

97 S. tid. (1859), s. 4.

ment, som tok hånd om den indre sikkerheten, på samme måte som den måtte ha departement for de militære etatene som skulle sørge for at landet ble rustet til å stå imot eventuelle trusler utenfra. Slik er det fremdeles. Selv om Norge anno 2014 knapt har likhetstrekk med Norge anno 1814, er det ikke vanskelig å følge trådene 200 år tilbake til departementets opprinnelse.

Justisdepartementet var en sentral institusjon i den gamle nattvekerstaten (fra 1814 og noen tiår framover), da den fremherskende forestilling var at staten skulle påta seg et minimum av oppgaver, knapt mer enn det som skulle til for å sikre statens videre eksistens. Siden den gang har staten skiftet karakter og dens virkefelt er nærmest blitt altomfattende. Også Justisdepartementet har forandret seg i takt med denne utviklingen, men det er allikevel fristende å si at det som preger institusjonen sterkest, er kontinuiteten i oppgavene. Det er fordi, som Schweigaard sa, departementet skal ivareta samfunnets grunnlag.

Terroren 22. juli 2011 var et anslag mot dette. Justisdepartementet ble et øyeblikk satt ut av spill. Men ikke lenge. Det var som om det intuitivt innså sin egen fundamentale betydning for det norske

samfunn, og i løpet av forbausende kort tid klarte departementet å komme seg på beina igjen. Det var skadeskutt, men oppegående.

Både de tradisjonelle justis- og politioppgavene og de som har med beredskap og samfunnssikkerhet å gjøre, handler i bunn og grunn om det samme – å sørge for borgernes grunnleggende trygghet. Det være seg enten det gjelder vinningsforbrytelser eller terrorkriminalitet. Men Samfundets Grunnlag innbefatter ikke bare sikkerhetsaspektet. Justisdepartementet har helt siden 1814 også hatt som oppgave å ivareta enkeltindividets rettigheter.

Det er disse to aspektene som reflekteres i Justis- og beredskapsdepartementets visjon om *retts-sikkerhet og trygghet*. Selv om vektleggingen mellom dem har vært ulik gjennom tidene, er begge helt sentrale elementer i departementets identitet. Utfordringen for dagens og morgendagens departementsledelse vil slik sett være den samme som den har vært i 200 år. Nærmest daglig oppstår spørsmålet: Hvordan finne en god avveining mellom de to? Det er til syvende og sist det evige og grunnleggende omdreiningspunktet for så vel Justis- og beredskapsdepartements administrasjon som dets politiske ledelse.

Ansatte i Justis- og beredskapsdepartementet i 2014
Foto: Olav Heggø, Fotovisjon







Torleif R. Hamre (f. 1961) er historiker og ansatt ved Eidsvoll 1814, museet ved Eidsvollsbygningen. Han har tidligere arbeidet som lektor i videregående skole og ved universitetet. Hamre har forskningsbakgrunn i spansk og latinamerikansk historie og forsvaret i høst sin Ph.D «Histories for a New Nation: Visions of the National Past in Argentine Secondary School Textbooks (1861–1912)».

TORLEIF R. HAMRE

Grunnlovssmia på Eidsvoll

Ikke noe år i norsk historie er så omtalt og omdiskutert som 1814: begivenheter, aktører, bakgrunn og konsekvenser. Historikere og formidlere har spavendt denne teigen om og om igjen. Likevel: Når den nå enda en gang har blitt gjødslet med friske forskningsmidler i anledning 200-årsjubileet, høster vi stadig ny kunnskap. Nye perspektiver. Flere nyanser. Og interessen fra media og publikum har vært overveldende.

For noen er den vedvarende kretsingene om vårt nasjonale opphav og vår historiske sjølførståelse nok et uttrykk for innadvendt nisseluementalitet. Jeg er ikke så sikker på det. Særnorsk er dette i hvert fall ikke. For eksempel feires tohundreårsjubileer nettopp i dette tiåret i ei rekke land i Latin-Amerika, med historisk utgangspunkt i det samme internasjonale dramaet som vårt eget, og med historiekulturer like sentrerte om nasjonal egenforståelse som vår. Snart oppbyggelig og festpyntet, snart i kritisk refleksjon og debatt. Der som her tror jeg begge deler kan være sunt, så lenge det nasjonale åpner utover istedenfor å lukke seg om seg sjøl. Mitt inntrykk er at nettopp de videre, internasjonale sammenhengene trer tydeligere fram i dette grunnlovsjubileet. Det gjelder ikke minst det nordiske perspektivet.

I dette lille bidraget vil jeg likevel tillate meg en nærsynthet som ikke bare er nasjonal, men nær sagt lokal: Vi skal konsentrere oss om det vi på Eidsvoll liker å framheve som rosinen i 1814-pølsa: det store møtet. De seks hektiske ukene. Det politiske verkstedet som frambrakte 17. mai-grunnloven – og med den: en ny stat, med et nytt politisk system.

Storkrigen og et nytt Norden

Få måneder tidligere kunne neppe noen ha spådd et slikt utfall. Ved inngangen til året 1814 var riktignok usikkerheten stor og spekulasjonene mange om hvilken veg det bar med landet vårt og med den større staten Norge var en del av. Norge var uansett fortsatt en del av det sammensatte, lille imperiet med det for snevre navnet Danmark-Norge, styrt eneveldig fra København, regionalt og lokalt gjennom kongens embetsmenn. Og ikke minst: Denne staten var fortsatt Napoleons allierte i en europeisk storkrig som han, og vi med han, var i ferd med å tape. Nyordningen av Europa etter det politisk-militære jordskjelvet tilhørte fortsatt framtida, men en ting var klart: En av vinnerne het Sverige, og Sveriges nye, sterke mann, den ambisiøse kronprins Carl Johan, alias Jean Baptiste Bernadotte, hadde fått stormaktens løfte om Norge som

belønning for å gå til krig mot sin gamle keiser. Kiel-freden 14. januar innfridde løftet. Vår konge Frederik 6. avstod Norge til den svenske kongen, og den skandinaviske delen av det storpolitiske spillet burde dermed være over. Seierherrene dikterer freden.

Men spillet om Norge fortsatte, som kjent, ut gjennom året. Mot alle odds. Det skyldtes en dansk prins og noen nordmenn som så et mulighetsvindu åpne seg, og som handlet før det ble lukket. De hadde ulike og dels motstridende interesser, mål og drømmer. Men det ble en bevegelse av det, og den kulminerte på Eidsvoll.

Startskuddet for den norske revolusjonen: Stormannsmøtet 16. februar

Christian Frederik, som nettopp i år er hedret med statue i hovedstaden, tok det avgjørende initiativet, det kan aldri tas fra han uansett hva en måtte mene om hvordan han seinere samme år ledet en krig han helst ville ha unngått. 27 år gammel i 1814, dansk prins, kongens fetter og arving til tronen, norgesvenn og stattholder i Norge – altså den eneveldige kongens suverene riksstyrer og militære øverstkommanderende her nord – fra mai 1813. Carsten Anker, eieren av Eidsvoll jernverk, hadde vært en pådriver for dette. Alt høsten 1810 skrev han til sin mye yngre venn: «Til Norge, til Norge! O Prinds, til Norge! De og De alleene kan bevare denne Kronens ægte Ædelsteen for Rov og Rænker.» Å bevare kronen også i Norge for seg og dynastiet ble da også Christian Frederiks første hensyn i 1814. Og Carsten Anker ble en av hans viktigste støttespillere og rådgivere.

Vegen gikk med andre ord på fint vinterføre langs den gamle kongevegen til Eidsvoll den snørike vinteren 1814, flere ganger. Til rådsmøte i månedskiftet januar–februar, med de ferske nyhetene fra Kiel, på propagandareise nordover mot Trondhjem for å berede grunnen. Til et enda viktigere møte på

veg sørover igjen: Stormanns- eller Notabelmøtet 16. februar. Nå skulle kursen legges, og 21 norske eliterepresentanter ble kalt inn til «samtale» for å gi sitt råd – alle fra det sentrale Østlandet, folk som kunne komme på kort varsel: offiserer, høyere embetsmenn, rike forretningsmenn.

Det var nå vel kjent at Christian Frederiks plan var å motsette seg overleveringen av Norge. Frederik 6. hadde avstått landet, men samtidig løst nordmennene fra sin troskap. Kontrakten mellom konge og folk fantes altså ikke lenger, og det siste

*Heller ikke Christian
Frederik kunne nå ta makt
i Norge, han måtte velges
av folkets representanter*

kunne brukes som grunnlag for en norsk reisning: Nordmennene, ved noen av dem, måtte nå kunne ta landets videre skjebne i sine egne hender. Det var folkets rett. Denne kontraktforståelsen av folkesuvereniteten nøt vid anerkjennelse, også innafor det dansk-norske enevoldsregimet, noe blant andre konstitusjonsjuristen Ola Mestad har framhevet med ettertrykk. Men Christian Frederik ønsket å gjennomføre aksjonen ved å begynne med å utrope seg til konge, eneveldig, med grunnlag i kongeloven og arveretten. Slik ble programmet også presentert på Eidsvoll. Dette møtte motstand fra flere av de frammøtte: Heller ikke Christian Frederik kunne nå ta makt i Norge, han måtte velges av folkets representanter. Professor Georg

*De fleste Repræsentanter
ankom til Eidsvold ilde
tilrakkede af den Søle, hvori
de havde maattet stampe
den sidste Deel af Veien*

090 |

Sverdrup fra det nye universitetet i Christiania har blitt stående som den avgjørende talsmannen for dette synet, ikke minst gjennom Henrik Wergelands udødelige fortelling om møtet. «Dertil har deres kongelige høyhet ikke mer rett enn jeg!» var hans klare og modige melding til prinsen, som bekrefter Sverdrups viktige rolle i sin egen dagbok. Prinsen bøyde av, og i det etterfølgende fellesmøtet i Hagestua ble en ny og dristig plan for selvstendighetsbevegelsen trukket opp:

Det skulle velges en grunnlovgivende forsamling som både skulle gi den nye staten en konstitusjon og velge konge. I mellomtida kunne Christian Frederik styre landet som midlertidig regent og utnevne en regjering. Dette første «moderne» valget i norsk politisk historie ville også mobilisere folket landet rundt, fordi det skulle innledes med «bededag» i alle landets sognekirker. En «folkeed» for selvstendigheten skulle avlegges før det ble valgt valgmenn, som seinere skulle være med på å utpeke utsendinger fra valgdistriktene.

Både i prinsippet og i praksis betydde dette en politisk omveltning: Eneveldet ville falle, og Norge ville få en ny type stat og et nytt politisk system bygd på folkestyre og maktfordeling i en eller annen form. Det lå i selve forståelsen av hva en moderne konstitusjon innebar i denne historiske

perioden og kunne ikke bli annerledes. Argumentasjonen var riktignok moderat i februar: Den som kommer med noe radikalt nytt, gjør ofte klokt i å presentere det som det gode gamle, egentlig og rett forstått. Men følgene var åpenbart så vidtrekkelige at vi godt kan kalle utfallet av Notabelmøtet for *revolusjonen i Hagestua*. For Christian Frederik var nok dette først og fremst et nytt middel til å nå det dynastiske målet han alt hadde satt seg. Men bordet fanget. Og når loddet først var kastet, virker det som både han og de fleste stormennene på møtet ble grepet av patriotisk begeistring over vågestykket, en begeistring som skulle smitte vidt og bredt i ukene som fulgte.

**«Det norske Folks Hu staaer til Eder,
dets udvalgte Mænd ...»**

Alt måtte skje fort. Alt måtte improviseres. I Nord-Norge tok prosessen for lang tid til at representanter kunne sendes til Eidsvoll, mest på grunn av de treige kommunikasjonslinjene. Men fra hele resten av landet, fra Nord-Trøndelag og sørover, lyktes det å få fram 112 utvalgte menn til Eidsvoll Verk den 10. april, mange etter en lang og strabasiøs reise. Vegene var i oppløsning på grunn av snøsmeltinga, og det syntes på slitne menn som ankom verket, ifølge en av dem, Jacob Aall: «De fleste Repræsentanter ankom til Eidsvold ilde tilrakkede af den Søle, hvori de havde maattet stampe den sidste Deel af Veien, hvor de formedelst Tellegrøp og sneeblandet Veismuds ikke vel kunde bruge Hjulredskaber, og der var noget komisk, vel skikket til at formilde Sindets Alvor, i den fast ukjendelige Tilstand, hvori man præsenterede sig for hverandre.»

Om stemningen helst var gemyttlig i eidsvollsmennenes første møter med hverandre, lå spenningene rett under overflata. Tida etter Stormannsmøtet var godt brukt, ikke bare til de formelle valgprosessene, men også mange steder til uformell politisk organisering, diskusjoner, press og allianse-



Diderich Hegermann (1763–1835) var opprinnelig fra Kristiansand, oberst og Krigsskolens første sjef. På Eidsvoll representerte han Oplandske infanteriregiment. Hegermann ledet en av de største styrkene i den korte krigen mot Sverige sommeren 1814. Han ble senere statsråd i Armèdepartementet, men søkte avskjed i 1817.
Illustrasjon fra Eidsvollgalleriet, Eidsvoll 1814

bygging, først og fremst gjennom de personlige nettverkene som betydde så mye i det gamle samfunnet. Christian Frederik og kretsen rundt han, med alle støttespillerne og statsapparat og embetsverk til rådighet, fikk et solid forsprang i kampen om sinnene. Prestenes mobilisering rundt bededagen og edsavleggelsen hadde satt tonen. Motstanderne, de som skulle samles i det såkalte unionspartiet på Eidsvoll, hadde også en god del sympatisører i utgangspunktet, særlig på Østlandet og Sørlandet, men de kom seinere i gang. Deres mest markante lederskikkelse og en av landets aller dyktigste politikere, grev Herman Wedel Jarlsberg, kom først hjem til Norge i mars. I mellomtida hadde til og med hans egen svigerfar og seinere meningsfelle i Riksforsamlingen, Peder Anker, blitt fanget inn av Christian Frederiks initiativ i den første fasen. Nå fant likevel opposisjonsmennene hverandre, men de ble for få til å få stor innflytelse på Eidsvoll og skulle få hard medfart av folk fra det dominerende selvstendighetspartiet. Den taleglade unionsmannen Nicolai Wergeland ble nærmest lagt

Konturene av to meningsgrupper avtegnet seg fra de første diskusjonene, men mange ville også gjerne se seg som uavhengige og frittenkende i pakt med tidas politiske borgerideal – «partier» var noe en så på som et uvesen

for hat, mens den langt mer konservative verks-eieren Severin Løvenskiold oppsummerte oppholdet som de seks frykteligste ukene i sitt liv.

Konturene av to meningsgrupper avtegnet seg fra de første diskusjonene, men mange ville også gjerne se seg som uavhengige og frittenkende i pakt med tidas politiske borgerideal – «partier» var noe en så på som et uvesen, nå og i flere tiår framover, og i moderne forstand fantes naturligvis ikke organiserte partier i 1814. Flere var også usikre på hvor de skulle plassere seg i en situasjon der utsiktene for landet i høyeste grad fortonte seg som uvisse, også for den aller nærmeste framtida. De fleste synes uansett å ha vært grepet av det høytidelige alvor i det historiske øyeblikket da Norges første folkevalgte nasjonalforsamling ble åpnet i den store salen i andre etasje i Eidsvollsbygningen mandag 11. april.

Det som etter dette kalles Rikssalen var like preget av improvisert hastverksarbeid som hele det norske selvstendighets- og grunnlovsverket vinteren og våren 1814. Rommet Carsten Anker planla å gjøre til en flott ballsal, stod ennå tomt med nakne tømmervegger, og måtte innredes i hast. Grovhøvlet og upusset bordkledning pyntet med malerier, granbargirlandere og draperier fikk gjøre nytta, og benkene som ble satt inn til representantene, var i snaueste laget til det store antallet. Rammen ble likevel verdig. På grunn av Carsten Ankers økonomiske problemer ble salen heller ikke seinere gjort om og ferdigstilt til annen og mer varig bruk enn dette flyktige øyeblikksarrangementet.

Hver gang jeg står i Rikssalen, slår det meg hvor godt rommet, møtet og hele prosessen passer sammen, hvor enestående det fysiske uttrykket for dette er, og hvor forunderlig det er at møtelokalet, i likhet med hastverksgrunnloven som ble til der, fortsatt står der slik, 200 år etter. Ballsaler kan vi se i andre herskaps hus.

I åpningstalen understreket Christian Frederik

forsamlingens folkelige mandat og folkets forventninger, og han mænte dem til å tenke på fellesskapets vel framfor egeninteresser: «Det norske Folks Hu staaer til Eder, dets udvalgte Mænd ...».

De 112

Så hvem var egentlig disse 112 utvalgte mennene? Den sosiale og geografiske bakgrunnen fulgte i noen grad av valgordningen som Christian Frederik hadde diktert. Valgbare var menn – naturligvis bare menn – over myndighetsalderen på 25 år, som enten var embetsmenn, borgere med eiendom eller sjølstendige bønder. De tallrike underklassene i bygd og by var utelatt, og hadde heller ikke stemmerett. Etter datidas patriarkalske tankemåte kunne det begrunnes med at de, i likhet med kvinner og umyndige barn og ungdommer, kunne og burde få sine interesser ivaretatt av dem de var underordnet og avhengige av – i familien, virksomheten, lokalsamfunnet. I teorien skulle en politisk myndig borger være uavhengig, økonomisk ansvarlig og i kraft av sin bakgrunn og stilling også særskilt kompetent til å ta del i styre og stell. Han talte og stemte derfor også på vegne av de andre, de mindre kompetente. I teorien.

Valgdistriktene var av tre slag. På landsbygda ble det valgt tre utsendinger fra hvert amt (fylke), i tillegg til de to grevskapene Larvik og Jarlsberg i dagens Vestfold, og minst én av dem skulle være bonde. Det ble 53 eidsvollsmenn fra landdistriktene. De små norske byene var tallmessig sterkt overrepresentert, slik de skulle bli det på Stortinget i mange tiår framover: De fleste sendte én mann hver, stiftsstedene Christiania, Christiansand og Trondhjem hadde kvoter på to, og landets suverent største by Bergen fikk fire; 26 i alt. Mer spesielt var det at også de militære avdelingene, hær og flåte, skulle sende egne representanter på sida av den geografiske representasjonen. Mange var de også, hele 33 menn i kongens klær kom inn på denne

*Den breie bonde-
representasjonen var et
uvanlig demokratisk trekk
ved den norske grunnlovs-
forsamlingen sammenliknet
med andre tilsvarende
forsamlinger i denne
perioden*

| 093

måten. Landet stod overfor en akutt krigstrussel, og det var viktig å sikre og demonstrere støtte bak det norske opprøret fra de væpnede styrkene. Dessuten hadde mobiliseringen ført mange stemmeberettigete og valgbare borgere langt unna hjemstedene sine. Fra avdelingene der det ble valgt mer enn én, skulle halvparten være menige eller underoffiserer: i praksis bønder som gjorde militærtjeneste. Gjennom valgordningen hadde Christian Frederik altså sikret seg tung deltakelse fra to samfunnsgrupper som tradisjonelt var lojale mot kongemakta: de militære og bøndene.

Den breie bonderepresentasjonen var uansett et uvanlig demokratisk trekk ved den norske grunnlovsforsamlingen sammenliknet med andre tilsvarende forsamlinger i denne perioden. Folk flest var jo fortsatt knyttet til landbruket. Historikeren Halvdan Koht, understreket sterkt denne folkelige forankringen i forbindelse med det forrige hundreårsjubileet i 1914: «Ser en over hele den bondeflokken som møtte, skal en finde det rikeste skifte i lynne og lag. Her sat de sammen, fjeldbønder og fjordefolk, strandbuer og flatlandsbønder, kakser og smaabrukere, – den stilfarende, tænk-



Anders Lysgaard (1756–1827) representerte Selvstendighetspartiet på Eidsvoll og var en av Opplands rikeste bønder. Han ankom forhandlingene med et eget program som var radikalt både når det gjaldt sosiale og økonomiske forhold, men konservativt i styreform. Lysgaard var stortingsrepresentant til 1816. Illustrasjon fra Eidsvollgalleriet, Eidsvoll 1814

somme østerdølen sammen med den rappe, svarte sogningen, og alle mulige typer imellem dem. Det var det norske folket som her var samlet.»

Nå var det nok i hovedsak representanter for den ypperste eliten innafor bondesamfunnet som møtte på Eidsvoll, storbønder som ofte også drev med annen virksomhet, og som uansett ble sett opp til som førere i sine distrikter. Det var folk som Anders Lysgaard på storgarden Svennes i Biri, dannebrogsridder og en av de rikeste og mektigste mennene i Oppland. Det hadde falt helt naturlig at Christian Frederik besøkte han på veg til Trondheim i februar. Anders Lysgaard skrev også en skisse til grunnlov som han hadde med til Eidsvoll. Det var ikke minst Teis Jakob Lundegaard fra Lister, den mest uredde og taleføre av bøndene i forsamlingen. Teis eide to gardar og drev også som handelsmann og skipper på egne skip. Han kjempet for at bondestemmeretten ikke skulle knyttes til størrelsen på garden: Det var mannen, ikke skylddaleren (skattegrunnlaget) som skulle tale på tinget. Det var den lærde unionsmannen Tallev Olsen Huvestad fra Tokke i Telemark, som imponerte med sine sjøllærte kunnskaper i historie og mange andre emner, og som med tyngde forsvarte odelsretten og andre bondekampsaker. Det var den langt mer uvørne lensmann Ole Knudsen Tvedten fra Valle i Setesdal, beryktet som slagsbror i fylla, krass mot embetsmenn iblant, men raus og godlynt til hverdags. De fleste bonderepresentantene gjorde mindre av seg på Eidsvoll, men de hadde autoritet i sine lokalsamfunn – og stemmen deres veide like mye som andres i forsamlingen. Også i de nærmeste åra etter 1814 – ikke først på de såkalte bondestortingene på 1830-tallet – utgjorde bondeaktivistene en virksom politisk kraft, noe blant andre Marthe Hommerstad har vist i sitt nye arbeid om emnet.

Fra de militære valgkretsene kom det også mer «alminnelige» bønder til Eidsvoll, i betydningen

folk som ikke tilhørte overklassen på bygda. Blant dem finner vi Even Thorsen fra Austre Moland i Aust-Agder, som var den eneste som skrev under Grunnloven «med ført penn» – han var altså ikke skrivekyndig, men han markerte seg i kampen for allmenn verneplikt. Even Thorsen var bonde i enkle kår, sjømann og matros i marinen. I flere år hadde han sittet «i prisonen» (britisk krigsfangeskip).

På motsatt ende av samfunnsstigen stod de rike handelsborgerne. De hadde dominert mye av samfunnslivet i Norge i de gode vekståra fram til Danmark-Norge kom inn i Napoleonskrigene. Harde økonomiske krisetider fulgte, og nå sleit de tungt i motbakke, mange på randen av konkurs. I Riksforsamlingen satt bare 17 representanter for det næringsdrivende borgerskapet. Blant dem finner vi til gjengjeld noen av de mest markante deltakerne, ikke minst flere av lederne for opposisjonen. Vi har allerede møtt noen svenskorienterte representanter for ledende handelshus: grev Wedel, Peder Anker, Løvenskiold. De fikk en sterk alliert i jernverkseier Jacob Aall fra Nes Verk i Aust-Agder. Han var typisk for flere nordmenn i det at han hadde hjerte og familiebånd i Danmark, men hodet i en tilnærming til Sverige, nødvendig og nyttig slik han så det. Under et omgjengelig og forsiktig ytre var Jacob Aall en uvanlig skarp analytiker, men i forsamlingen på Eidsvoll ble han hemmet av sin kroniske taleangst. Broren Jørgen var også med, men sluttet seg til selvstendighetspartiet, og en tredje bror, Niels, satt i Christian Frederiks regjering. Også verkseier Henrik Carstensen fra Risør var selvstendighetsmann, og det samme gjaldt flere kjøpmenn. Den politiske splittelsen skar også gjennom handelsstanden.

Embetsmenn i Staten, som i praksis hadde styrt Norge før 1814 og skulle gjøre det videre gjennom store deler av 1800-tallet, fylte halvparten av setene i Rikssalen. De aller fleste var enten jurister, teologer eller offiserer – i tillegg til bergmester Paul

Steenstrup, en danskfødt, hardtslående radikaler som hadde anlagt og styrte Statens jernverk på Kongsberg, der han også i 1814 grunnla Kongsberg våpenfabrikk; en annen radikal demokrat, distriktslege Alexander Christian Møller fra Arendal; og endelig en professor i klassiske språk: Georg Sverdrup, som vi har møtt som helten fra Stormannsmøtet i februar, og som ved sida av Falsen var selvstendighetspartiets fremste anfører.

Gjennomsnittsalderen for utsendingene var om lag 42 år, og flere av de mest toneangivende deltakerne var tidlig i trettiåra

Sverdrup hadde vært medforfatter av et grunnlovsutkast, satt i konstitusjonskomiteen og var forsamlingens siste president.

Blant de 18 offiserene var det bare noen ganske få som ikke stilte seg lojalt bak Christian Frederiks linje. Men først og fremst var offiserene tilbakeholdende og deltok lite i debattene. De kom rett nok på banen i den opprivende striden om allmenn verneplikt, der de anført av oberst Diderik Hegermann gjorde felles sak med bøndene og sikret flertall for saken. Hegermann og kaptein Peter Motzfeldt var de mest aktive offiserene i forsamlingen, begge med sete i konstitusjonskomiteen og begge selvstendighetstilhengere. Blant de mer anonyme i debattene var sekondløytnant Thomas Konow fra marinen, bare 17 år gammel og altså egentlig for ung til å bli valgt – men unntak ble gjort. Konow ble også den siste gjenlevende eidsvollsmannen før han døde i 1881, etter en strålende karriere i

det nye norske sjøforsvaret. Litt eldre var alle de andre representantene, men dette var like fullt en ganske ung politisk forsamling, mye yngre enn det inntrykket en kan få av portrettsamlingen i «Eidsvollgalleriet» ved museet. Mange av de kjente bildene av eidsvollsmenn ble nemlig malt mangfoldige år seinere. Gjennomsnittsalderen for utsendingene var om lag 42 år, og flere av de mest toneangivende deltakerne var tidlig i trettiåra.

Vi har alt sett hvordan kirka og presteskapet var et effektivt redskap for mobilisering og organisering av det norske selvstendighetsopprøret og valgbevegelsen. 14 prester (men ingen biskop) ble også utsendinger til Eidsvoll; ikke overraskende søkte flest til flertallets rekker, men noen var unionstilhengere. Kapellan Nicolai Wergeland fra Christiansand var på godt og vondt den mest framtreddende skikkelsen blant dem. Som lærd og velformulert forsvarer av norsk universitet og andre norske krav hadde han tidligere oppnådd en sjelden popularitet utover landet. Mot denne bakgrunnen ble Eidsvoll en bitter nedtur; her ble hans direkte angrep på prinsens parti oppfattet som utålelig arroganse, som reine provokasjoner, og hans grundig forberedte taler ble avskydd som møteplageri av motstanderne. Men innflytelse hadde han likevel, ikke bare fordi han satt i konstitusjonskomiteen, men fordi han hadde med seg ett av de viktigste utkastene til grunnlov, preget av Wergelands kjennskap til den franske tradisjonen. Det brukte han som grunnlag for mange av sine innspill i komiteen – ja, og «Stortinget» var altså hans idé, til Falsens ergrelse. På motsatt side var bergenspresten Jonas Rein en flammende taler, som kunne rive forsamlingen med seg gjennom kraftpatriotisk retorikk. Imellom dem finner vi mer lavmælte, men tydelige talsmenn for humanitet og toleranse, også overfor religiøse minoriteter som jødene: en Christian Midelfart fra Nord-Trøndelag, en Peter Hount fra Østfold.

De lovkyndige: juristenes avgjørende rolle

Oppdraget var å skrive en lov. Da var det ikke dumt å ha dyktige jurister med på laget. Det hadde de; igjen med Halvdan Koht fra 1914: «Av alle embedsmænd i riksforsamlingen spilte ingen saa stor en rolle som de juridiske. Baade var de de fleste, og saa hadde de gjennemgaaende de største forutsætninger for den gjerning som her forelaa, - grundlovsarbeidet og politikken.» 24 representanter hadde juridisk utdanning. 21 satt i juridiske embeter, deriblant 12 sorenskrivere – visstnok var hver femte sorenskriver i landet eidsvollsmann. De fleste tilhørte selvstendighetspartiet, men ikke riktig alle: Sorenskriver Gustav Peter Blom fra Wedels grevskap i Vestfold har gitt oss noen av de vittigste og giftigste beskrivelsene av flertallets framferd på Eidsvoll gjennom ei dagbok som stadig kan tjene som en rik kilde til ond glede.

Det er umulig å komme utenom sorenskriveren i Follo, Christian Magnus Falsen. Er han «Grunnlovens far?». Om vi godtar et bilde av grunnloven som barn av en riktig moderne familie med flere ulike fedre og mødre, skal det i hvert fall godt gjøres å peke ut en enkelt av medforeldrene som nærmere til tittelen enn han. Han hadde skrevet det mest innflytelsesrike enkeltutkastet til en grunnlov, sammen med sin gamle venn lektor Johan Gunder Adler. De var tidlig ute: Alt dagen før Stormannsmøtet i februar hadde de klart et førsteutkast. Diskusjonene om en norsk konstitusjon tok til umiddelbart etter nyheten om Kjølfreden, før det i det hele tatt var bestemt at vi skulle få en grunnlov. Flere i Norge fulgte med andre ord imponerende godt med i timen! Etter innspill fra blant andre Christian Frederik var en ny versjon fra Adler og Falsen trykt og kunne deles ut til representantene på Eidsvoll i april. Falsen ble også leder for den viktige konstitusjonskomiteen, han var president da de siste delene av Grunnloven ble behandlet – og han var den uformelle lederen for

flertallet, for selvstendighetspartiet. Men 17. mai-grunnloven ble ikke lik Falsens forslag; den ble blant annet betydelig kortere ved at prinsipielle innledninger og rettsfilosofiske begrunnelser ble sløyfet. Den norske grunnloven går praktisk til verks, rett på sak. Og også andre innspill fikk betydning – både fra de mange utkastene (27 med smått og stort) forsamlingen hadde til rådighet, og gjennom representantenes ulike enkeltforslag som dynamikken i møtet brakte fram.

Sorenskriver Lauritz Weidemann fra Toten hadde med et grunnlovsutkast som kombinerte bondevennlighet og sterk kongemakt i tradisjonen fra eneveldet. Større innflytelse hadde byfogd og sorenskriver i Larvik, Christian Adolph Diriks; også han Falsens meningsfelle, kjent som konstitusjonskomiteens «grunnlovsleksikon» og president under behandlingen av en stor del av grunnloven. Andre viktige våpendragere for selvstendighetspartiet blant juristene var sorenskriver Arnoldus von Westen Sylow Koren fra Hordaland og amtmann Hilmar Meincke Krohg fra Møre og Romsdal. Men størst betydning ved sida av Falsen, særlig om vi ser på hele året 1814, hadde sorenskriver Wilhelm Frimann Koren Christie fra Bergen. På Eidsvoll var han forsamlingens faste sekretær og et bindeledd til Christian Frederik undervegs i arbeidet. Om høsten i Christiania ble han stortingspresident og leder for forhandlingene med Sverige om betingelsene for unionsinngåelsen. Det stod ikke skam av resultatet, og kanskje vi må ha lov til å kalle Christie «årets politiker 1814».

Er Falsen «Grunnlovens far», da er Christie «Årets politiker 1814»

Steile fronter, effektiv framdrift

Mens eidsvollsmennene kranglet, raste Carl Johan fra Frankrike over opprøret mot Kielfreden som var i gang i Norge, russerne truet Danmark på grunn av Christian Frederiks rolle, og i London møtte Carsten Anker, etter hvert forsterket med

Krangleforsamlingen på Eidsvoll var samtidig forbløffende effektiv

098 |

flere norske utsendinger, liten forståelse fra den britiske regjeringa, trass i utbredt sympati for Norges sak. Hadde forsamlingen hatt tilgang på all den nedslående informasjonen fra utlandet, er det ikke godt å si om de hadde hatt mot til å fullføre verket. Uvitenhet er kanskje en velsignelse, noen ganger. Men såpass skjønte nok de fleste, at krig i form av et svensk angrep var én mulig utgang på den spente situasjonen, og den overhengende trusselen bidrog til å sette fart i prosessen.

Hvor konfliktfylte møtene enn kunne være, var det likevel mulig å drive grunnlovsarbeidet framover i ekspressfart. Krangleforsamlingen på Eidsvoll var samtidig forbløffende effektiv. Den spanske grunnlovgivende forsamlingen i Cádiz, også den under massive militære trusler og regelrett beleiring, hadde til sammenlikning brukt halvannet år på den samme jobben. På Eidsvoll fantes det energiske pådrivere, ikke minst presidentene Diriks og Falsen, og mye ære bør også tilskrives konstitusjonskomiteen: kompetansen som var samlet der, forberedelsene som var gjort gjennom grundige diskusjoner og arbeidet med utkastene, evnen til raskt å få fram forslag som kunne behandles

i plenum, sjøl om motsetningene som splittet forsamlingen, også skar gjennom komiteen.

Den første oppgaven konstitusjonskomiteen fikk, var å utarbeide forslag til «grunnsetninger»: en slags minigrunnlov med de viktigste prinsippene for den nye staten. Én effektiv arbeidsdag var nok til at de kunne legge fram et forslag i elleve punkter, og den 16. april kunne Riksforsamlingen vedta ti av dem. (Det omstridte vernepliktspørsmålet ble utsatt, det var noe av det siste forsamlingen klarte å gjøre et vedtak om.) Dermed var faktisk hovedretningen for den norske forfatningen fastlagt så å si fra start.

Sju møter mellom 4. og 11. mai holdt til å behandle alle grunnlovens paragrafer. Et voldsomt basketak om den økonomisk realismen i uavhengighetsprosjektet fulgte på «rabalderdagen» 13. mai, da finanskomiteens innstilling ble behandlet. Igjen vant det vanlige flertallet, etter at sogneprest Rein hadde klart å svimerke skeptikerne som usle fedrelandsforrædere. Den 16. kunne forsamlingen vedta et

På Eidsvoll fantes det energiske pådrivere, ikke minst presidentene Diriks og Falsen, og mye ære bør også tilskrives konstitusjonskomiteen

samlet, revidert grunnlovsforslag fra redaksjonskomiteen, og dermed gjenstod kongevalg – sannelig ble det Christian Frederik! – signering, kirkegang, festligheter og en siste runde med bitre, personlig-politiske oppgjør før Riksforsamlingen kunne oppløses og alle reise hjem. «17. mai» er et samle-



Even Thorsen (1778–1867) representerte Sjødefensjonen og Selvstendighetspartiet på Eidsvoll. Han kom fra Østre Moland i Vestfold, hadde sittet tre år i krigsfangenskap i England, og arbeidet også senere i orlogstjenesten før han ble bonde. Thorsen la fram forslaget om verneplikt under forhandlingene og var den eneste av eidsvollsmennene som ikke var skrivefør.
Illustrasjon fra Eidsvollgalleriet, Eidsvoll 1814

begrep for dette knippet hendelser mellom 16. og 20. mai 1814.

Konfliktene preget altså forsamlingen til siste slutt, men oppgaven var løst, og i siste instans hadde alle stilt seg bak resultatet: grunnloven, den nye staten, den nye kongen – vår første konstitusjonelle konge, med innskrenket makt. En markering av samhold kunne sannelig trenges oppå alt dette, og stilt overfor en på alle måter uviss framtid med mørke skyer i alle himmelretninger, sverget eidsvollsmennene enighet og troskap. Til Dovre faller.

100 | *Oppgaven var løst, og i siste instans hadde alle stilt seg bak resultatet: grunnloven*

En optimistisk fortelling om endring

Hva kan vi bruke 1814-historien til, to hundre år etterpå? For meg gir den kanskje først og fremst en oppbyggelig fortelling, helt uten ironi, om hvordan historisk endring er mulig, og hvordan aktørenes – menneskenes – valg kan være avgjørende for hvilken veg utviklinga tar. Handlingsrommet har naturligvis alltid både vegger og tak, og ofte kan det oppleves klaustrofobisk trangt. Det tror jeg de fleste som har prøvd å sitte i et kommunestyre, kan bekrefte. Etter den luftige oppturen vinteren og våren 1814 ble nordmennene satt ettertrykkelig på bakken om sommeren, og det ble åpenbart at det var umulig å gjennomføre hele programmet fra Eidsvoll. Men ingenting ble likevel det samme, det var tre skritt fram og ett tilbake: Dristige valg hadde forandret Norge for bestandig.

Det betyr ikke at kursen var satt for to hundre års marsj mot stadig mer velstand, demokrati,

menneskerettigheter, likestilling og velferdsstat. Også de to hundre åra skulle romme utallige situasjoner der andre utfall av konflikter og andre valg enn de som ble gjort, ville vridd utviklinga i andre retninger. Grunnloven fra 1814 kunne også ha blitt med på vegen mot et annerledes norsk samfunn enn det vi kjenner i dag.

1814 representerer uansett et sjeldent historisk sprang, også et sprang i demokratisk retning. Framover, må vi ha lov til å kalle det. Først og fremst viser dette seg i loven som ble smidd på Eidsvoll, de 110 paragrafene ført med penn i et enkelt skrivehefte. Som konstitusjonsjuristene Eirik Holmøyvik og Ola Mestad har poengtert for oss gjennom jubileet: Dette *var* en revolusjonsgrunnlov, en av de siste før reaksjonen satte inn i Europa. Den var det ikke minst fordi folkesuverenitetsprinsippet var overordnet andre prinsipper, som maktfordelinga. En suveren folkeforsamling gav landet en grunnlov, ikke gjennom en kontrakt med fyrsten, og en folkevalgt forsamling fikk siste ord i all videre lovgivning. Makta ble delt, men ikke symmetrisk. Samtidig ble grunnleggende borgerrettigheter, som ytringsfrihet og rettssikkerhetsprinsipper, knesatt. Unntaket ble først og fremst den religiøse ensrettinga og intoleransen, en stygg kladeis som griner mot oss alt i andre paragraf. Også den på sin egen måte et produkt av opplysnings- og revolusjonstida – på den svarte vrangside, som Håkon Harket viser i sin nye bok om emnet.

Det var rett nok en moderat og forsiktig revolusjonsgrunnlov, litt på samme måte som den spanske Cádiz-grunnloven hadde vært det. Ingen republikanske fakter. Betydelig makt til den kongen folket valgte. Statskirke med religionsmonopol. Adelen ble ikke avskaffet med et slag, men vi skulle ikke få *ny* adel. På samme måte: ikke *nye* økonomiske privilegier. Stortinget kunne ta skrittene fullt ut seinere, gjennom vanlig lovgivning. 17. mai-grunnloven var moderat nok til å unngå å

bli skrotet i neste etappe i Carl Johans nye Norge og reaksjonens nye Europa. Og den var demokratisk nok til å kunne tilpasses og bli med videre inn i tida for de *nye* demokratiseringsbevegelsene mot siste del av 1800-tallet. Fleksibel nok til å kunne tøyes i

mange retninger. Aldri lagt bort, endret mer enn tre hundre ganger.

Derfor er historien om de seks ukene på Eidsvoll stadig historien om norgeshistoriens viktigste politiske møte.



Ole Kolsrud (f. 1941) er historiker. Han har arbeidet i Riksarkivet som førstearkivar i 40 år og skrevet flere bøker og en rekke artikler og debattinnlegg, særlig om administrasjonshistorie, arkivhistorie og arkivteori. Han har arbeidet spesielt med arkiver fra justissektoren.

OLE KOLSRUD

192 år med justis og politi
– og litt til

Hvor gammelt er Justisdepartementet?

Går vi inn i den såkalte Forvaltningsdatabasen som ligger ute på nettet, finner vi at Justis- og beredskapsdepartementet ble opprettet 17.11.1818. Men det var som bekjent Justis- og politidepartementet som ble vedtatt opprettet da.

Fra mars til november 1814 – under Christian Frederiks regjeringstid – fantes det et departement for blant annet den indre bestyrelse, politi, vei-, post- og skyssvesen. Det ble kalt 2. departement. Og det fantes et 3. departement for rettspleien, juridiske spørsmål og bevillinger. Altså et politidepartement og et justisdepartement. Fra desember 1814 til desember 1818 – etter inngåelsen av unionen med Sverige var det på samme måten, bortsett fra at de to departementene nå hadde byttet nummer: 2. departement for justissaker og 3. departement for politisaker. Departementet for politisaker hadde foruten fengselsvesenet også medisinalvesenet og skyss-, vei og postvesenet som sitt ansvarsområde.

Ved kongelig kunngjøring 17. november 1818 ble de to departementene slått sammen til ett justis- og politidepartement fra 1. januar 1819. Under det navnet – Justis- og politidepartementet – kom departementet til å eksistere i 192 år, til 31.

desember 2011. Ikke noe departement har hatt det samme navnet like lenge.

Dersom vi slår sammen 3. departement fra mars til november 1814 og 2. departement fra desember 1814 til desember 1818, Justis- og politidepartementet fra januar 1819 til desember 2011 og Justis- og beredskapsdepartementet fra januar 2012 kan vi si at Justisdepartementet fylte 200 år 2. mars 2014.

Men var det samme departementet hele tiden?

Og er Justis- og beredskapsdepartementet det samme som Justis- og politidepartementet, for ikke å snakke om de to departementene som eksisterte fra 1814 til 1819?

Bemanningen i Justis- og politidepartementet

Den vanlige tittelen på den øverste administrative lederen i departementene på 1800-tallet var ekspedisjonssekretær, og han var alltid jurist – han måtte være jurist. Imidlertid meldte det seg etter hvert behov for å få inn faglige spesialister utenom juristene i departementene, og disse ga man tittelen ekspedisjonssjef. Den aller første ekspedisjonssjefen var sjøoffiseren Ketil Motzfeldt, som ble ekspedisjonssjef for postvesenet i 1851. Og sjefen for fengselsvesenet fikk også

tittel av ekspedisjonssjef, siden det dreide seg om et spesielt avgrenset fagområde, selv om den første lederen av fengselsavdelingen i Justisdepartementet – Caspar Cappelen Smith – faktisk var jurist. En ekspedisjonssjef kunne altså være jurist, poenget var at han behøvde ikke være det. Den første lederen for medisinalvesenet var ekspedisjonssjef Christian Thorvald Kierulf. Han var medisiner. Det samme var hans etterfølger, Ludvig Vilhelm Dahl. Men da Dahl overtok etter ekspedisjonssjef Kierulf i 1874, ble tittelen endret til direktør. Dahl er den første med tittelen direktør i noe norsk departement. Da medisinalvesenet i 1878 ble overført fra Indredepartementet til Justisdepartementet, ble Dahl ikke bare den første direktøren der, han ble den første ikke-juristen i departementets administrative ledelse.

Fram til 1899 fantes det fem stillingsnivåer i de norske departementene. Øverst var ekspedisjonssekretæren, deretter fulgte byråsjef, fullmektig, kopist og ekstraskriver.

I 1899 ble denne ordningen avløst av et nytt system, som inneholdt seks nivåer: ekspedisjonssjef, byråsjef, sekretær av 1. og 2. klasse, assistent av 1. og 2. klasse. Fullmektigstillingen forsvant altså, og ekspedisjonssekretærene ble til ekspedisjonssjefer. I dag er byråsjefene, sekretærene og assistentene så godt som forsvunnet, og erstattet med direktører, rådgivere og konsulenter.

Da 2. departement for justissaker og 3. departement for politisaker fra 1. januar 1819 ble til Justis- og politidepartementet, kom det under ledelse av den tidligere sjefen for Politidepartementet, og en av forgrunnsfigurene under riksforsamlingen på Eidsvoll, Christian Adolph Diriks. Diriks bestyrte Justisdepartementet til 1825. Under seg hadde han til å begynne med sju ansatte: en ekspedisjonssekretær, tre fullmektiger og tre kopister.

På 1800-tallet og på mesteparten av 1900-tallet utgjorde kontoret den primære arkivskapende

departementsenhet. Kriteriet på at vi har med et selvstendig arkivskapende departementskontor å gjøre, er at det har sine egne journaler, kopibøker og referatprotokoller, med tilhørende sakarkiv – og at det som regel er ledet av en byråsjef.

Fra starten av, med en bemanning på sju ansatte, sier det seg nesten selv at det ikke var aktuelt med noen inndeling av Justisdepartementet i kontorer eller avdelinger. Alle departementets saker, bortsett fra vei- og skyssakene, lå under sekretariatet fram til 1831, og ble ført i Sekretariatets protokoller

Diriks bestyrte Justisdepartementet til 1825. Under seg hadde han til å begynne med sju ansatte: en ekspedisjonssekretær, tre fullmektiger og tre kopister

| 105

med bokstaven A. Sekretariatet var dermed det egentlige departementet, og statsrådets ekspedisjonskontor. Ofte ble det også rett og slett kalt ekspedisjonskontoret. Likevel viser departementets arkiver fra den gangen det vi kan kalle en rudimentær kontorinndeling. Vei- og skyssakene fikk nemlig straks fra 1819 egen journal og egen kopibok, med bokstaven B. I tillegg fantes det i Sekretariatet en revisor som gjennomgikk de skiftetabellene som amtmennene hvert år sendte inn for kontroll. Selv om det ikke dreide seg om noe egentlig kontor, men bare en person med et bestemt oppdrag i departementets sekretariat, opererte man likevel med begrepet «Revisjonskontoret» eller «overfor-mynder-revisjonskontoret.» Både Veikontorets og



Den nyoppførte høyblokka fra 1958 tok over for det gamle Empirekvartalet fra 1883.
Foto: Statsbygg

Revisjonskontorets saker ble ført i Sekretariatets referatprotokoll.

Denne ordningen med en felles referatprotokoll for hele departementet varte fram til 1831. Året 1831 er et merkeår i Justisdepartementets historie. Da ble Sekretariatet delt i to, i et sivilkontor og et kriminalkontor, og to byråsjefer ble ansatt for å bestyre dem. Samtidig fikk også Revisjonskontoret sin egen byråsjef, slik at Justisdepartementet fra det året fikk sine tre første byråsjefer.

Kriminalkontoret fikk et langt liv, og ble først nedlagt 94 år senere, i 1925. Sivilkontoret ble derimot delt i to allerede i 1855, og da oppsto det som

for enkelhets skyld kan kalles et bevillingskontor og et lovkontor. Det var 1. og 2. sivilkontor. Dette er også kontorbetegnelser som kom til å bli varige i Justisdepartementet. Først nesten 130 år senere, i 1982, forsvant 1. og 2. sivilkontor som kontornavn i Justis- og politidepartementet.

I de tjue årene etter Sivilkontorets deling i 1855 preges Justis- og politidepartementet av en nesten påfallende stillstand. Saksmengden, både målt i antallet journalførte saker og antallet referatsaker, viser ingen økning. Organisasjonsmessig skjedde det heller ingen endringer, og antallet ansatte lå hele tiden stille på omkring tretti personer.

De neste ti årene fra 1875 til 1885 artet seg derimot som en reformperiode i retning av økt fagspesialisering. Tre betydelige endringer finner sted. I 1875 ble det opprettet en egen ekspedisjonssjefstilling for fengselsvesenet. Det innebar at en stor sektor ble overført fra Kriminalkontoret til den nye fengselsavdelingen. Det skjedde samtidig med at Revisjonskontoret ble nedlagt. Tre år senere, i 1878, ble medisinalledelsen med tilhørende kontor overført fra Indredepartementet til Justisdepartementet. Og så, i 1885, ble lovsakene skilt ut fra 2. sivilkontor og lagt til et eget lovkontor. Det ble forløperen til Lovavdelingen, som ble opprettet i 1899, og som fremdeles eksisterer.

Helt mot slutten av 1800-tallet blir det vanlig å dele departementene inn i avdelinger, under ledelse av ekspedisjonssekretærer eller ekspedisjonssjefer. For Justisdepartementets vedkommende artet det seg slik at Medisinalkontoret og Kontoret for fengselsvesenet i 1897 ble omgjort til henholdsvis Medisinalavdelingen og Fengselsavdelingen. De tre andre kontorene departementet da besto av – Kriminalkontoret og de to sivilkontorene – ble samlet i Den alminnelige avdeling. To år senere kom så Lovavdelingen til, slik at Justis- og politidepartementet ved overgangen til 1900-tallet var inndelt i fire avdelinger.

Lovavdelingen skiller seg ut fra andre departementsavdelinger på to måter. Den er aldri blitt inndelt i kontorer. Det innebærer at avdelingen helt fra starten av opprettet arkivet på avdelingsnivå. Referatprotokollen, kopiboken, journalen og sakarkivet er felles for hele avdelingen. Dette henger sammen med at Lovavdelingens arbeidsoppgaver er av en annen karakter enn det som er vanlig i departementene. Vi kan nemlig grovinndele regjeringsdepartementenes arbeidsoppgaver i tre hovedtyper: administrerende, kontrollerende og utredende – eller fortolkende, om man vil. Lovavdelingen ble et renskåret utredningsorgan for lovsaker, uten andre administrative oppgaver enn eventuelt å administrere seg selv. Dette har vært bestemmende for avdelingens organisasjon og arkiv.

Byråsjefen i det tidligere Lovkontoret, Sigurd Lambrecht, ble i 1899 Lovavdelingens første ekspedisjonssjef.

Ved den store omleggingen av arbeidsordningen i de norske departementene i 1899, forsvant ekspedisjonssekretærtittelen – alle ble nå ekspedisjonssjefer. Men medisinaldirektøren fortsatte å være direktør. På 1900-tallet blir i det hele tatt direktørstillingene vanligere i departementene – og da nett opp som faglige spesialiststillinger.

Medisinalvesenets plassering i Justis- og politidepartementet ble av mange sett på som unaturlig. Ordningen hadde i sin tid nærmest vært en nødløsning for å avlaste Indredepartementet. Medisinaldirektøren og hans stab ble riktignok flyttet ut av departementet i 1891, men medisinalvesenet fortsatte likevel å sortere under departementet fram til 1913. Da ble det overført til et nyopprettet departement: Departementet for sosiale saker, handel, industri og fiskeri.

Fra 1913 besto dermed Justis- og politidepartementet igjen av tre avdelinger: Den alminnelige avdeling, Fengselsstyrelsen og Lovavdelingen. Men departementet hadde i mellomtiden fått seg tildelt

Vi kan si at Justis- og politidepartementet fra 1903 også var et kommunaldepartement

en helt ny faglig sektor. Da Indredepartementet ble nedlagt fra nyttår 1903, ble kommunalsakene overført til Justisdepartementet, og til å begynne med lagt under 2. sivilkontor. Det ble altså i første omgang ikke opprettet noe eget kommunalkontor. Men tar man en titt på departementets arkiv fra den tiden, vil en se at 2. sivilkontor likevel straks opprettet egne protokoller for kommunalsakene, slik at man kan si at det fra 1903 eksisterte en egen «kommunalseksjon» i 2. sivilkontor i Justisdepartementet. Vi kan si at Justis- og politidepartementet fra 1903 også var et kommunaldepartement. Ti år senere, i 1913, ble kommunalsakene skilt ut fra 2. sivilkontor og lagt til et eget kommunalkontor.

I de første årene medførte ikke kommunalsakene noen vesentlig økt arbeidsbelastning for Justisdepartementet. Dette endret seg i løpet av 1920- og 30-tallet, i kjølvannet av de økonomiske krisetidene. Kommune etter kommune kom under administrasjon. Det vil si at kommuneøkonomien ble styrt fra Justisdepartementets kommunalkontor. Helt mot slutten av 1920-tallet ble det opprettet to nye kommunalkontorer. Fra 1929 fantes ett kommunalkontor for Nord-Norge og Trøndelag, ett for Vestlandet og ett for Sør- og Østlandet. I 1931 var 23 kommuner under administrasjon, samtidig som over 50 var i gjeldsforhandlinger. I 1933 ble de tre kommunalkontorene samlet i en egen avdeling,

under ledelse av ekspedisjonssjef Lyder Døscher Bull. Kommunalavdelingen var ment å være et midlertidig krisetiltak, men ble til en permanent ordning. Da NS-myndighetene overtok statsapparatet i september 1940, ble Kommunalavdelingen overført til et nyopprettet departement – Innenriksdepartementet. Etter frigjøringen ble Kommunalavdelingen ført tilbake til Justis- og politidepartementet, hvor den ble værende inntil Kommunal- og arbeidsdepartementet ble opprettet i 1948.

Okkupasjonsårene

Den tyske okkupasjonen førte naturlig nok til store omkalfatringer i den norske departementsstrukturen – ikke minst i justissektoren. Justis- og politidepartementet ble delt i et justisdepartement og et politidepartement da NS-myndighetene – under tysk overhøyhet – overtok statsforvaltningen i slutten av september 1940.

Her må vi ta et lite tilbakeblikk på utviklingen av Justis- og politidepartementet under den forrige verdenskrigen 1914–18. For det første hadde spionasjefrykt og skjerpert fremmedkontroll, med ny utlendingslov og ny passlov i 1917, ført til en kraftig økning i Kriminalkontorets arbeidsbyrde. For det andre hadde nye arbeidsoppgaver som fulgte av sosiallovgivningen under Gunnar Knudsens regjering blitt lagt til Justisdepartementets 2. sivilkontor. Det gjaldt saker som underholdsbidrag til barn, adopsjons-, navne- og ekteskapsbevillinger. Denne økte saksmengden på henholdsvis politi- og sosialsektoren ledet blant annet til opprettelsen av Politikontoret i 1918 og til opprettelsen av et 3. sivilkontor for familiesaker i 1920.

Da så krigen kom til Norge i 1940, ble Politikontoret i august omgjort til en politiavdeling. Denne avdelingen, som altså ble opprettet i Administrasjonsrådets tid, kom til å danne kjernen i Politidepartementet da det ble opprettet 25. september

1940. Siden både politisektoren og kommunalsektoren høsten 1940 gikk til andre departementer – politisektoren til Politidepartementet og kommunalsektoren til Innenriksdepartementet – ble Justisdepartementet et sterkt redusert departement, bestående av tre avdelinger: Den administrative avdeling (som Den alminnelige avdelingen var blitt omdøpt til) med tre sivilkontorer, Fengselsstyret, også med tre kontorer, og Lovavdelingen uten noen kontorinndeling. I tillegg kom en nyskaping under justisminister Sverre Riisnæs, nemlig et eget Ministerens kontor. Gradvis ble lederne i departementet skiftet ut med NS-medlemmer, og fra 1943

*Da konge og regjering
flyktet til England i juni
1940, besto departementet
av én person, nemlig justis-
minister Terje Wold*

var alle de tre avdelingene bestyrt av NS-folk. Slik ble Justisdepartementet værende okkupasjonstiden ut, og bemanningen var også konstant på omkring tretti ansatte. Tidligere hadde antallet ansatte vært mellom åtti og nitti personer. Det var Politidepartementet som ble stort i det okkuperte Norge.

Det nazifiserte Justisdepartementet under Sverre Riisnæs' ledelse ble værende i det gamle Rikshospitalets bygning i Akersgata. Og selv om det nå hadde krympet, og selv om det ble nazifisert, beholdt det i hovedsak den samme organisasjonsformen. Politidepartementet, derimot, ble noe helt nytt, og bygd opp etter tysk mønster under Jonas Lies ledelse. Det ble delt inn i en avdeling for ordenspolitiet og en avdeling for sikkerhetspolitiet.

I Sikkerhetspolitiet ble Quislings politiske politi, Statspolitiet, integrert som en egen avdeling. Det holdt til på Viktoria Terrasse, vegg i vegg med og i nært samarbeid med det tyske Gestapo. Politidepartementet ble den norske NS-statens tyskinspirerte undertrykkelsesapparat.

Da konge og regjering flyktet til England i juni 1940, og Justis- og politidepartementet skulle etablere seg i London, besto departementet av én person, nemlig justisminister Terje Wold. Selv om arbeidsoppgavene nødvendigvis måtte bli færre og andre i eksil enn hjemme, bygget man gradvis opp en stab, som mot slutten av krigen faktisk var på størrelse med det amputerte Justisdepartementet i Oslo, med mellom 25 og 30 ansatte, og man beholdt langt på vei den samme organisasjonen. I løpet av 1942 avtegnet konturene av tre avdelinger seg: en alminnelig (eller administrativ) avdeling, en lovavdeling og en politiavdeling. Da statsadvokat Andreas Aulie ankom fra Norge i februar 1942 ble han sjef for Politiavdelingen. Et år senere ble han rikspolitisjef. Dette var en ny stilling, som skulle ha som hovedoppgave å forberede de politimessige tiltakene som ville bli nødvendige ved hjemkomsten til Norge. Et Rikspolitisjefens etterforskningskontor ble opprettet under Politiavdelingen under ledelse av Asbjørn Bryhn. Dette organet – Rikspolitisjefens etterforskningskontor – ble med sine etter hvert omkring førti ansatte større enn hele departementet. Og under etterforskningskontoret igjen sprang i begynnelsen av 1944 enda et nytt organ fram, nemlig Det norske nasjonale kontor, eller The Norwegian National Office of the United Nations War Crimes Commission.

Under Justis- og politidepartementet i London sorterte dessuten de norske sjøfartsdomstolene i Storbritannia og den store justisadministrasjonen i Stockholm, med Rettskontoret og de halvmilitære rikspolititroppene.

Etter krigen

Ved kongelig resolusjon 8. mai 1945 bestemte regjeringen hvordan sentraladministrasjonen midlertidig skulle ordnes etter frigjøringen. Om Justis- og politidepartementet ble det sagt at det skulle organiseres med seks avdelinger: en administrativ avdeling, en lovavdeling, en kommunalavdeling, en politiavdeling og en oppgjørsavdeling, samt fengselsstyret.

Oppgjørsavdelingen var blitt etablert i Innenriksdepartementet høsten 1940, og sprang ut av krigens og okkupasjonens behov. Det skulle behandle spørsmål om erstatning for skader og rekvisisjoner i forbindelse med krigshandlingene. Etter frigjøringen og avviklingen av Innenriksdepartementet ble det altså lagt til Justisdepartementet. Oppgjørsavdelingen ble nedlagt i 1950. Kommunalavdelingen ble som nevnt bare værende i departementet noen få år, inntil Kommunal- og arbeidsdepartementet ble opprettet i 1948.

Når det gjaldt Fengselsstyret, innså man snart at rettsoppgjøret med landssvikerne sprengte Fengselsstyrets kapasitet. I 1946 ble det derfor opprettet en egen avdeling – Fengselsstyrets landssvikavdeling, under ledelse av ekspedisjonssjef Johannes Halvorsen. Her får vi den noe uvanlige konstellasjonen med en ekspedisjonssjef underlagt en annen ekspedisjonssjef. Johannes Halvorsen skulle nemlig ifølge den kongelige resolusjonen 5. april 1946 være underordnet sjefen for Fengselsstyret, ekspedisjonssjef Kyhn Gløersen.

I de første årene etter frigjøringen i 1945 var statsforvaltningen fremdeles i en slags unntakssituasjon. Antallet ansatte i Justis- og politidepartementet, som før okkupasjonen hadde ligget mellom åtti og nitti, økte i løpet av 1945–1946 til nesten 250. Da de to midlertidige avdelingene, Oppgjørsavdelingen og Fengselsstyrets landssvikavdeling ble nedlagt i løpet av 1949–52, sank antallet merkbart, og stabiliserte seg på omkring 130.

Fra pol til pol

Polaravdelingen er beviset på at det ikke er størrelsen det kommer an på. Avdelingen er liten i antall hoder, men har ansvaret for å koordinere saker som angår store områder i både Arktis og Antarktis.

Justisdepartementet har ingen tunge «aksjer» når det gjelder fagsaker om Svalbard, Jan Mayen, Bouvetøya og bilandene i Antarktis. Det er nettopp derfor departementet har fått denne koordineringsoppgaven. Allerede i 1964 kom et eget utvalg fram til at det var behov for å legge ansvaret til et departement som «utad fremtrer som og faktisk er nøytralt når det gjelder de egentlige fagsaker på Svalbard».

Siden 1965 har derfor Justisdepartementet hatt ansvaret for å koordinere sentralforvaltningens saker som gjelder Svalbard. I 1971 ble mandatet utvidet til å gjelde alle Norges polarområder, både i nord og sør, og utvalget skiftet navn til Polarutvalget. Det er gitt en egen instruks for både Polarutvalget og departementenes behandling av polarsaker. Siden opprettelsen av avdelingen i 1978 har sekretariatsfunksjonen og ledelsen av utvalgets møter vært en sentral oppgave for Polaravdelingen, som i tillegg har blant annet Svalbardloven, Svalbardbudsjettet, Sysselmannen på Svalbard og Longyearbyen lokalstyre i sin portefølje. Avdelingen har også ansvaret for å utarbeide stortingsmeldinger om Svalbard, som gir helhetsperspektiver og føringer for svalbardpolitikken. Slike meldinger legges fram om lag hvert tiende år.

Avdelingen arbeider med et vidt spekter av oppgaver, fra den mest tekniske budsjettsak til saker som reiser nærings, forsknings- og utenrikspolitiske problemstillinger. Her er Polarutvalget et svært nyttig redskap for å sikre samordning og helhetlig vurdering. Utvalget møtes fast hver måned, og har medlemmer fra en rekke departementer, Statsministerens kontor, Sysselmannen på Svalbard og Norsk Polarinstitutt.

Svalbard kan på mange måter betegnes som «juvelen i kronen» for Polaravdelingen. Men avdelingen har også ansvar for saker som angår Antarktis, et kontinent på om lag 12 millioner kvadratkilometer med is og snø. Ekspedisjonssjefen i Polaravdelingen er politimester i Dronning Maud land, på Peter den 1s øy, og på Bouvetøya i Sørishavet. Justisdepartementet har også ansvar for loven om disse bilandene.

Det skal nå skrives stortingsmelding om Antarktispolitikken, med Polarutvalget som referansegruppe. Det skal også fremmes en melding om Bouvetøya. Det er første gang det skrives en egen stortingsmelding om den. I det internasjonale samarbeidet om Antarktis, de konsultative møtene under Antarktistraktaten, drøftes ulike spørsmål om forvaltningen av kontinentet. Møtene holdes hvert år, og Polaravdelingen deltar i den norske delegasjonen. Avdelingen deltar også i de norske inspeksjonene under Antarktistraktaten.



Polarutvalget under møte i 2014 i Ny-Ålesund på Svalbard – verdens nordligste helårsbosetting.
Foto: Ole Øiseth



Det norske inspeksjonsteamet i
Dronning Maud land i 2009.
Foto: Inger Holten



På studiebesøk ved den norske
forskningsstasjonen Troll i Dronning
Maud land i 2014, ved oppstarten
av arbeidet med stortingsmelding
om Antarktispolitikken.
Foto: Mette Strengenhagen

De tjue årene mellom 1950 og 1970 kan karakteriseres som en stabil periode, men nesten ingen endringer i departementets organisasjon eller størrelse. Den viktigste endringen var kanskje at Justis- og politidepartementet i 1956 ble utstyrt med en departementsråd. Det ble den senere høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal. Den eneste tilveksten ellers i perioden kom i Politiavdelingen. Denne avdelingen hadde i 1945 startet opp med fire kontorer, med de nokså nødtørftige betegnelse 1., 2., 3. og 4. politikontor. I 1960 ble de omdøpt til Personalkontoret, Rettskontoret, Organisasjonskontoret og Økonomikontoret. Året etter kom et femte kontor – Siviltjenestekontoret.

Spørsmålet om den øverste ledelsen av landets politi var et gammelt diskusjonstema. Skulle ledelsen ligge i departementet eller i et frittstående politidirektorat? Spørsmålet hadde vært oppe allerede da Politikontoret ble etablert i 1918, det dukket opp igjen på slutten av 1930-tallet i forbindelse med ny politilov, og på ny da rikspolitiet, som var blitt opprettet av eksilregjeringen i London i 1942, ble avviklet i 1946. Tanken ble hver gang avvist med den hovedbegrunnelsen at det ville svekke den konstitusjonelle kontrollen med statens fysiske maktapparat. Den tidligere rikspolitisjef Andreas Aulie, som var en sterk tilhenger av direktoratstanken, ble i 1966, i Elisabeth Schweigaard Selmers tid som justisminister, leder for et utvalg som atter skulle vurdere spørsmålet. Og Aulie-utvalget konkluderte i 1970 med at politiledelsen burde legges under et frittstående direktorat ledet av en rikspolitisjef. Men resultatet ble det vi kunne kalle Inger Louise Valles kompromiss i 1975. Inger Louise Valle var justisminister i Trygve Brattelis andre regjering. Direktoratstanken ble igjen forkastet. I stedet satset man på en kraftig utbygging av politiadministrasjonen i departementet. Vi fikk to politiavdelinger: en forvaltnings- og administrasjonsavdeling og en plan- og organisasjonsavdeling. Denne ordningen

kom til å vare i åtte år. Under Willoch-regjeringen med Mona Røkke som departementssjef, ble de to avdelingene nok en gang slått sammen til én fra 1. januar 1983, uten noen vesentlig reduksjon i antallet stillinger.

Tanken om et politidirektorat var ikke dermed ute av verden, som vi vet. På slutten av 1990-tallet ble Aulie-utvalgets forslag trukket fram igjen, og 1. februar 2000 vedtok Odelstinget en ny politilov. Et politidirektorat ble vedtatt opprettet, mot bare SVs stemmer, og Ingelin Killengreen ble politidirektør samme året.

Fra 1970 starter, som vi forstår, en ny kraftig vekst- og reformperiode. Innen utgangen av 1970-tallet vokste departementet slik at det ble like stort som det hadde vært under de ekstraordinære årene på slutten av 1940-tallet, med over 240 ansatte. Antallet avdelinger økte fra fire til seks, og antallet kontorer fra tretten til hele 25. På begynnelsen av 1980-tallet var bare Lovavdelingen og Politiavdelingen igjen av de gamle avdelingsbetegnelse. Fengselsstyret ble til Kriminalomsorgsavdelingen i 1980, og Den administrative avdelingen ble i 1981 delt i en sivilavdeling og en plan – og administrasjonsavdeling; En helt ny avdeling var kommet til tre år tidligere: Polaravdelingen, som ble opprettet i 1978.

Både den nye Sivilavdelingen og den gamle Politiavdelingen var blitt så store at seksjonene nå

Ragnhild Elisabeth Schweigaard Selmer (1923–2009) var jurist. Hun var Norges første kvinnelige justisminister fra 1965 til 1970, og ble deretter utnevnt som Norges andre kvinnelige høyesterettsdommer (1970–1990). Som justisminister sto hun blant annet bak opprettelsen av Redningstjenesten.
Foto: Rigmor Dahl Delphin



gjorde sitt inntog i Justis- og politidepartementet. Sivilavdelingen med sine seks kontorer ble delt i en administrativ seksjon og en juridisk seksjon. Og etter sammenslåingen av de to politiavdelingene i 1983 hadde det oppstått en politiavdeling med hele elleve kontorer. Politiavdelingen ble nå delt i tre seksjoner: Administrativ seksjon, Organisasjonsseksjon og Juridisk seksjon.

I 1988 fikk vi en ny utlendingslov, og i den anledning ble det opprettet en egen utlendingsavdeling i Justisdepartementet. Dette ble en stor avdeling med mer enn førti ansatte. Mot slutten av Gro Harlem Brundtlands tredje regjering kom det til enda to avdelinger: Domstolavdelingen og Rednings- og beredskapsavdelingen, begge i 1996. I løpet av 1990-tallet kom Justis- og politidepartementet dermed opp i over 450 ansatte – det høyeste noensinne for dette departementet. På 1960-tallet, før veksten satte inn omkring 1970, hadde tallet ligget på under 150.

Omkring årtusenskiftet satte imidlertid en slankeprosess inn. Opprettelsen av Politidirektoratet førte til at mesteparten av den store politiavdelingen ble ført ut av departementet i 2000. Fra nyttår 2001 ble deler av Kriminalomsorgs-avdelingens oppgaver delegert til Kriminalomsorgen utenfor departementet. Samme året overtok Kommunal- og arbeidsdepartementet Utlendingsavdelingen. Og i 2002 ble Domstoladministrasjonen i Trondheim. I løpet av få år sank antallet ansatte i Justis- og politidepartementet fra 450 til 270 ansatte.

Men dette skulle ikke vare. I 2010 kom Utlendingsavdelingen, nå under navn av Innvandringsavdelingen, tilbake fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Antallet ansatte steg igjen, om ikke til gamle høyder så i hvert fall merkbart, til henimot 350.

Fra 1. januar 2012 gikk Justis- og politidepartementet som vi vet, over til å bli et Justis- og

beredskapsdepartement. Det oppsto dermed et nytt departement. Fra starten av dette året hadde departementet ni avdelinger og vel 400 ansatte, pluss omkring førti på deltid, ifølge Forvaltningsdatabasen.

Kvinnene i Justis- og politidepartementet

Innslaget av kvinner i Justis- og politidepartementet har krav på oppmerksomhet. Den aller første kvinnen som ble byråsjef i noe norsk departement – Johanne Marie Meyer – ble ansatt i Justisdepartementets Lovavdeling i 1916. Johanne Marie Meyer, eller Nanna, som hun ble kalt, var riktignok en ensom svale, og da hun gikk av i 1928, ble hun erstattet av en mann. I 1939 var 36 prosent av de ansatte i Justisdepartementet kvinner. Samtlige var assistenter – altså lavest på rangstigen. Der var det da ingen menn – bare kvinner.

Kvinnene har overtatt departementet

Justis- og politidepartementet ble likevel en pionér når det gjaldt å ansette kvinner i ledende stillinger. Men det var først etter 1970 at kvinnene for alvor begynte å gjøre seg gjeldende i de høyere stillingene. Den første kvinnelige underdirektøren i statsapparatet ble Agnes Haug i Justisdepartementets administrasjonsavdeling i 1973, og de to første kvinnelige avdelingsdirektørene kom også i Justisdepartementet, med Berit Fosheim i Politiavdelingens juridiske seksjon i desember 1983 og Kirsti Coward i Lovavdelingen like over nyttår 1984.

Vi kan også nevne Elisabeth Schweigaard Selmer i denne sammenheng – ikke fordi hun var

den første kvinne i regjeringen – det var som kjent Kirsten Hansteen i 1945. Kirsten Hansteen hadde vært konsultativt statsråd i Sosialdepartementet, det samme var hennes etterfølger Aaslaug Aasland før hun gikk fra å være konsultativ statsråd til å bli sjef for Sosialdepartementet. Hennes etterfølger ble Rakel Seweriin. I 1955 ble Aase Bjerkholt sjef for et minidepartement med ansvaret for familierelaterte fagområder: Departementet for familie- og forbrukersaker. Det som gjør utnevnelsen av Elisabeth Schweigaard Selmer i 1965 bemerkelsesverdig, er altså at hun ble det første kvinnelige regjeringsmedlem med ansvar for et felt som lå utenfor den tradisjonelle kvinnesfæren i statsforvaltningen.

På begynnelsen av 1980-tallet passerte kvinneandelen blant de ansatte i departementet 50 prosent. I 2013 var den kommet opp i 63 prosent. Tallet fra 1939 er dermed snudd om, kan vi si – fra 36 til 63. Og i ledelsen er kvinnedominansen enda tydeligere. I 2011 var sju av elleve ekspedisjonssjefer, 18 av 31 avdelingsdirektører og 12 av 16 lovrådgivere kvinner i det daværende Justis- og politidepartementet. Og i 34 av de 49 årene som har gått siden Schweigaard Selmer tiltrådte som vår første kvinnelige justisminister i 1965 har departementet hatt en kvinne som sjef. Kvinnene har overtatt departementet, selv om departementssjefen for tiden er en mann.



Hilde Sandvik (f. 1959) er professor i historie ved Universitetet i Oslo. Hun har interessert seg særlig for kvinnehistorie, kjønns historie, demokratiprosesser og forholdet mellom lokalsamfunn og sentralmakt. I jubileumsåret deltar Sandvik blant annet i UiO og Norges Forskningsråds prosjekt «1814-grunnloven – historisk virkning og sosial forankring» der hun sammen med Dag Michalsen har utgitt «Kodifikasjon og konstitusjon. Grunnlovens § 94s krav til lovbøker i norsk historie».

HILDE SANDVIK

Sivillovbok og kriminallovbok
– Justisdepartementets
prioritering

«Mot Stortingets makt til å beslutte ved lov og plenumsvedtak balanserte regjeringens viktige kontroll over initiativ og sanksjon.»¹ skriver Per Maurseth i bind 1 av *Sentraladministrasjonens historie* om tiden 1814–1844. Hvilken betydning hadde Justisdepartementets prioriteringer for den lovgivende forsamlings mulighet til å treffe avgjørelser? I denne artikkelen drøfter jeg konsekvensene av Justisdepartementets prioriteringer for de store lovarbeidene med sivillov og kriminallov, – lovbøkene som Grl. § 94 så håpefullt hadde bestemt skulle behandles på det første eller det andre Storting. Først i 1842 vedtok Stortinget en ny straffelov. Sivilloven ble derimot aldri ferdig til å behandles i Stortinget.

Justisdepartementet og lovforarbeidene i 1830-årene

Justisdepartementet var som de andre departementene etter 1814 totalt overarbeidet. Det skyldtes til dels at de måtte administrere et foreldet lovverk fra eneveldets dager med alle mulige søknader og disposisjoner. I 1830-årene fikk Justisdepartementet ansvaret for flere store lovarbeider, deriblant kriminalloven, og dessuten et ansvar for å følge opp sivilloven. Lovkomiteen, som var opprettet

på Eidsvoll i 1814 for å utarbeide lovbøkene, hadde ikke klart dette og var blitt nedlagt i 1830. Lovkomisjonen, opprettet i 1828, hadde overtatt arbeidet med lovbøkene². Lovkomisjonen sorterte under Justisdepartementet. Den ledende kraft i lovkomisjonen var Jørgen Herman Vogt.

Jørgen Herman Vogt (1784–1862) var oppvokst i Norge, utdannet jurist i København 1806 og hadde der arbeidet i finanskollegiet i studietiden og årene etter. Han kom som voksen tilbake til Norge i 1809 som fogd i Nordfjord. I 1814 ble han konstituert som sjef for Finansdepartementet. Deretter ble han statssekretær og fra 1825 statsråd. I 1826 ble han sjef for Justisdepartementet, medlem av statsrådsavdelingen i Stockholm og konstituert statsminister. Vogt hadde hele tiden god innsikt i de store lovarbeidene. I 1818 ble han medlem av Lovkomiteen og arbeidet med formannskapsloven. Fra 1828 var han medlem av lovkomisjonen til han i 1836 ble kalt tilbake som statsråd som sjef for Finansdepartementet. Maurseth omtaler Vogts «uallminnelig sterke vilje til å bære sine standpunkter fram [...]»³ En av hans egenskaper var utvilsomt evnen til å prioritere. Dette kom til å ha betydning for framdriften av arbeid med kriminallov og sivillov. Arbeidsfordelingen i disse store utredningene var

1 Per Maurseth, *Sentraladministrasjonens historie, bind 1 1814–1844* (Universitetsforlaget 1979), s. 406

2 Lovkomisjonen besto av statsråd Jørgen Herman Vogt, høyestjuristarius C. M. Falsen, J. C. Berg, sorensskriver B. H.v. Morgenstierne, senere også Rye og Arntzen, ettersom de andre fratradte eller falt fra.

3 Maurseth, s. 399

Hjelm hadde signalisert at han mente de eksisterende lovene fra eneveldets tid sårt trengte revisjon, og særlig mente han ekteskapsretten burde revideres

ikke helt klar. Arbeidet med sivillov hadde Stortinget pålagt en annen, og også dette var en jurist med sterke meninger.

I 1827 hadde Stortinget engasjert den unge lektoren i lovkyndighet Claus Winter Hjelm (1797–1871) til å utarbeide forslag til sivillov. De hadde gitt ham et ambisiøst mandat med oppdrag om å utarbeide en lovbok som dekket det meste av personrett og tingsrett. Sivilloven skulle bygges opp som et sant vitenskapelig system, være lettfattelig, ta opp i seg tradisjon og reflektere moderne lovgivning. Hjelm skulle utarbeide forslag som så skulle drøftes og revideres av lovkomiteen. Allerede samme år som han fikk oppdraget, hadde han signalisert at han mente de eksisterende lovene fra eneveldets tid sårt trengte revisjon, og særlig mente han ekteskapsretten burde revideres. I en omfattende artikkel i Juridisk Tidsskrift argumenterte han for å utvide konas formuerettslige myndighet i ekteskapet. Hjelm gikk raskt i gang med arbeidet. I Lovkomiteens kopibok er arbeidet nøyaktig fulgt, og utkastene viser at han fulgte opp intensjonene fra artikkelen i forslag til paragrafer.⁴ Det skortet imidlertid på oppfølging. Lovkomiteen var preget av sjokket etter Christian Kroghs selvmord i 1828. Krogh hadde lovet å levere et utkast til kriminal-

lov, men måtte stadig utsette fristen, mens departementet presset på. Den regjeringsoppnevnte lovkomisjonen med Vogt som ledende kraft, hadde overtatt arbeidet med kriminalloven. Lovkomiteens sammenbrudd gjorde at Hjelm på en helt annen måte enn Stortinget hadde forutsatt, ble alene med arbeidet. I 1829 kom dessuten et særdeles negativt innspill fra Danmarks ledende jurist, A. S. Ørsted. Ørsted mente det var en dårlig idé å lage en helt ny sivillov og at en heller burde bygge på det gamle lovverket fra eneveldets tid og reformere dette. Ørsted var svært uenig i å revidere ekteskapsretten. Hjelms forslag ville umyndiggjøre mannen, mente Ørsted.

Ørsteds artikkel ser ikke ut til å ha stoppet Hjelm. Han leverte utkast til flere paragrafer. Men så ble lovkomiteen nedlagt. Hvem skulle han nå samarbeide med?

Den nyopprettede lovkomisjonen under regjeringen hadde fra første stund hendene fulle med kriminalloven. Jørgen Herman Vogt prioriterte kriminalloven og var en effektiv og resultatorientert leder. I 1830 reiste han og sorenskriver Morgenstjerne til Stockholm for å samordne det svenske og norske forslaget til kriminallov. I 1831 ble det første utkastet til kriminallov trykket for å kunne diskuteres offentlig. Justisdepartementet håpet at det nå kunne bli tid til å revidere Hjelms arbeider. Men det var mange hensyn å ta og mye å følge opp. For å forstå prioriteringene er det nødvendig med noen ord om lovforarbeider etter 1814, både om offentlighet og om kommisjoner.

Offentlighet, lovarbeider og kommisjoner

Under eneveldet hadde arbeidet med lover stort sett foregått i regjeringskontorene i København, og bortsett fra høringsrunder i forkant, var det liten offentlighet om selve lovene. De store landboreformene hadde vært et unntak. Etter 1814 var kravet om offentlighet og innsyn helt klart noe nytt.

⁴ RA, Justisdepartementet, Lovkomiteen 1814, kopibok nr. 2 1824–30, det følgende viser til side 74, 86, 87–89, 115 og 171–172.
RA, Justisdepartementet, Lovkomiteen 1814, Pakke L0017, tre hefter med påskrifter «Udkast til Civilloven af Lector Hjelm». «155 Stykker af Udkastet til Civilloven indleveret af Lector Hjelm i Lovkomiteens Møde den 31. Juli 1829», «Motiver til 155 Stykker af Udkastet til Civilloven».
RA, Manuskriptsamlingen, nr. 74: Bevegrunde for Udkastet til Civilloven af Lector Hjelm». Dette er de samme motivene som i pakke 0017 fra Lovkomiteen.

Nasjonalbiblioteket, Håndskriftssamlingen, J. C. Bergs papirer, Ms fol 294b «Ny Redaction af Lector Hjelms Udkast efter konferanse med statsraad Vogt. « 535S. Jfr. også O. Munch-Ræder, «Grundlovens § 94; Lovkomiteen og Lovkommissionen», *Den Constitutionelle* 1841, nr. 136: ...«Statsraad Vogt, som i januar Maaned 1830, inden sin Afreise til Stockholm, efter Forfatterens Anmodning, gjennemgik dem med ham og gav Anledning til Omforming og Deling av nogle Bestemmelser».
RA, Justisdepartementet, Lovkomisjonen 1828–1843, Medlemmenes korrespondanse, Konsepter 8.11.1830 til Justisdepartementet.

Lovforslagene skulle kunne debatteres offentlig og gjerne i forkant av selve stortingsdebatten. «La ved trykken bekjentgjøre» utkast, var nå den nye hovedregel. Men å trykke opp utkast var dyrt og forutsatte et utkast som var ferdig til å debatteres. I Sverige foregikk en tilsvarende lovprosess med sivillov og kriminallov. Her var det lange tradisjoner for publisering. Den svenske lagkomiteen trykte opp sine utkast, og de ble debattert i avisene. Forslag om myndighet for ugifte kvinner var første-sidestoff i Stockholmsposten! Noe tilsvarende skjedde i Norge i 1831, da kriminalloven ble trykket opp. Det ble raskt en omfattende avisdebatt. Innlegg fra denne debatten ble redigert og utgitt – av den norske lovkomiteen med midler fra Justisdepartementet. Her var virkelig offentligheten og debatten tatt på alvor. Men – offentlighet kostet, og i Justisdepartementet var det lite både med penger og tid.

Lovkomiteen og lovkommissjonen var langt fra de eneste kommisjonene i denne perioden. I alt 252 kommisjoner – kongelige, regjeringsoppnevnte og departementale – var i arbeid i perioden 1815–1844.⁵ Kommisjonene avlastet departementene med arbeid og utredning. Kommisjonen avlastet også det politiske ansvar i alle faser. Så lenge en kommisjon var i arbeid, måtte kritikk utsettes. Kommisjonsvesenet sinket og bandt, fastslår Maurseth. Og systemet kom derfor under kritikk både fra bondeopposisjonen og fra intelligensen som ønsket en sterk og handlekraftig regjering.⁶ En av konsekvensene av at lovkommissjonen arbeidet var at forslag og saker ikke ble realitetetsbehandlet i Stortinget, men oversendt komiteen. Dette var tilfelle med kravet om lik arv for sønn og datter. Det ble første gang stilt på Stortinget i 1815 og gjentatt mange ganger senere, men alltid avvist med at dette var av de bestemmelser som skulle inn i sivilloven.

Det var imidlertid fullt mulig å få innsikt i departe-

mentenes lovforberedende arbeid. Departements-tidende publiserte jevnlig rapporter og ga innsikt i prioriteringene.⁷

Kriminalloven

Arbeidet med kriminalloven gikk raskt fram under Vogts ledelse. Han samarbeidet godt med den ledende jurist i den svenske lagkomiteen, Johan Gabriel Richert. Til de første møtene i Stockholm reiste Vogt og Morgenstjerne og hadde med et utarbeidet forslag. Vel hjemme ble forslaget publisert. Det førte som nevnt til en stor avisdebatt. Reaksjonene ble samlet, redigert og publisert. Deretter ble et nytt utkast utarbeidet, senere også motivene.⁸

Det ble oversatt til tysk og sendt til uttalelse av tre tyske professorer. Stortinget vedtok i 1837 å be regjeringen nedsette en kommisjon for å gi betenkning og innstilling. Komiteen avga sin innstilling i 1839. Ny proposisjon fulgte i 1842, og Lov om forbrydelser ble vedtatt 20. august samme år.

Denne lovprosessen var preget av framdrift. Nødvendig publisitet og kritikk var ivaretatt, både med den hjemlige avisdebatten og med kritikken fra de tyske professorene. Loven innebar at en rekke paragrafer og lover ble opphevet. Hele straffeloven ble modernisert. Det var imidlertid ikke noen mild straffelov som ble vedtatt: Dødsstraffen var i

«Vademecum eller Collection de Carricatures, ved H. W.» Henrik Wergelands tegning fra stortingsmøtet 10. februar 1824. Lovgivningsmakten samlet i Katedralskolens auditorium i Dronningens gate 15 i Christiania. Illustrasjon fra Nasjonalbiblioteket, avd. Oslo, Håndskriftsamlingen

5 Maurseth, s. 226. Maurseth har brukt Haffner, *Innstillinger og betenkninger 1814–1924*, som kilde
6 Maurseth, s. 226–227
7 *Departements-Tidende*
1829 s. 38–44,
1830 s. 52, 313, 572, 839,
1831 s. 334, 872,
1832 s. 177–187, 397, 897–898
1833 s. 262, 404, 863
1834 s. 233, 279, 874
1835 s. 152, 364, 880
1836 s. 101

1837 s. 300, 400, 763, 817, 1019
1838 s. 88, 445, 684
1840 s. 225, 453

1841 s. 41, 43, 306, 463, 667, 832
8 *Udkast til almindelige Bestemmelser i en Criminallov for Norge, forfattet 1829*, Chra. 1830
Udkast til en Lov for Kongeriget Norge angaaende Forbrydelser, Chra. 1831
Samling av bemerkninger til kommisjonsutkastet 1832
Forslag til en lov for kongeriget Norge ang. Forbrydelser, 1832. s. 131
Motiver, 1835
Tysk oversettelse *Vorschlag* 1834
Forslag til en Lov for Kongeriget Norge angaaende Forbrydelser 1835

Den skandaløse Hæftens da Skrivers i Bamble blev
rejset fra Stortinget. 1874

Om hoiise Lilli for
(og nu have saa en skjelde)

kyttet Ravn fortalte,

Flod, jeg nu skrivs har?

Den Pensioner.

Flod Lilli for;

Det gaaer.

(og næsten haves Morgensjæne)

Blev rent forklædet,

Hon saa hæv hæftet,

Forbandet fort

af Stortinget var.

Hon tænkte nok i Byens var.

For at fortælle

Dietsrensens med mere

Flod Lilli for;

Hon har

til Bamble maatte lige

og sie paa Labben. -



behold, hva som ble regnet som tyveri var satt lavt og kapitlene om forbrytelser mot offentlig myndighet var bygget kraftig ut – om enn ikke med så drakoniske straffer som eneveldets lover. Det var fortsatt straff for å protestere når kongens lover ble kunngjort på tinget, men straffen var redusert fra dødsstraff til bot eller straffarbeid, omtrent slik det tidligere hadde vært i praksis. Straffelovens første

*Det var imidlertid ikke
noen mild straffelov som ble
vedtatt: Dødsstraffen var i
behold, hva som ble regnet
som tyveri var satt lavt og
kapitlene om forbrytelser
mot offentlig myndighet var
bygget kraftig ut*

sju kapitler var likelydende med den svenske, og når det gjaldt hovedprinsippene for strafferettslig tilregnelighet og formildende omstendigheter, var norsk og svensk lov samkjørt. I det øvrige lovverket var det forskjell. Og viktigere: Det svenske forslaget ble aldri vedtatt som lov.

Arbeidene med alt som hørte kriminalloven til, som straffeprosess, militær straffelov og straffeanstalter, gikk derimot tregere. Justisdepartementet presset på.

Sivilloven

Hva så med selve arbeidet med sivilloven? Det stoppet trolig helt opp fordi ingen prioriterte å diskutere og revidere Hjelms utkast. Vogt hadde riktignok lest noe, men hadde ikke fulgt opp

videre.⁹ Justisdepartementet foreslo at Hjelms utkast til deler av sivilloven kunne trykkes opp og publiseres slik de var, men Hjelm insisterte på at utkastene måtte diskuteres og revideres. Det var dette som lå i mandatet fra Stortinget.

Justisdepartementet rapporterte deretter at de hadde søkt Finansdepartementet om ekstra midler til å lønne noen som kunne påta seg revisjonen av Hjelms utkast. Men Finansdepartementet hadde svart nei. Det var ingen ledige midler, og det lille som kanskje kunne avsees, måtte brukes til å bekjempe koleraen som nå hadde nådd Østlandet.

Heller ikke i årene som kom satte departementet av tid og ressurser til sivilloven. I stedet ble Hjelm pålagt den ene oppgaven etter den andre, med prosesslover, militær straffelov og endelig fra Kirkedepartementet om å skrive innstilling om opphevelse av konventikkelplakaten. Resultatet var at ingen sivillov var ferdig da Stortinget endelig fikk kriminalloven til behandling i 1842.

Stortinget var oppgitt. De hadde hele tiden lønnet Hjelm for å gjøre dette arbeidet. Dessuten hadde argumentet om at sivilloven var under utarbeidelse, hindret realitetsbehandling av lovforslag om lik arv som hadde vært foreslått helt siden det første Stortinget.

Justisdepartementets prioriteringer

Kunne Justisdepartementet ha prioritert annerledes? Ressursene som ble satt av til kriminalloven var betydelige. Vogt og Morgenstjerne oppholdt seg i Stockholm på stortingsrepresentants sats i nesten et halvår. Departementet betalte for utgivelsen av to opptrykk av kriminallovutkast, samt motiver, oversettelsen til tysk og honorar til tre tyske professorer. Motsatt ble Hjelm pålagt oppgave etter oppgave.

Hvorfor handlet Justisdepartementet slik? Selvsagt var det påtrengende oppgaver og store viktige lovarbeider som måtte i havn. Men det synes som

9 Nasjonalbiblioteket, Håndskriftsamlingen, J. C. Bergs papirer, Ms fol 294b «Ny Redaction af Lector Hjelms Udkast efter konferanse med statsraad Vogt.» 15355. Jfr. også O. Munch-Ræder, «Grundlovens § 94; Lovkomiteen og Lovkommissionen», Den Constitutionelle 1841, nr.136: ... «Statsraad Vogt, som i januar Maaned 1830, inden sin Afreise til Stockholm, efter Forfatterens Anmodning, gjenemgik dem med ham og gav Anledning til Omforming og Deling av nogle Bestemmelser». RA, Justisdepartementet, Lovkommisjonen 1828–1843 Medlemmenes korrespondanse, Konseptet 8.11.1830 til Justisdepartementet.

Departementet oppsummerte sine prioriteringer: Kriminalloven var viktigst og mest påtrengende, dernest gjaldt det å få prosesslovgivningen på plass. Sivilloven kunne vente

skepsisen som spredte seg i juristmiljøet etter Ørsteds utfall hadde virkning i sentraladministrasjonen. I Stortinget hadde man fortsatt tro på at prosjektet skulle bringes i havn. Likevel – regjeringens prioriteringer og departementets arbeid var ikke hemmelig. I Departementstidende kunne stortingsrepresentantene følge med i hva som skjedde med lovbehandlingen. Flere måtte ha visst hvor dårlig det sto til. En mulig forklaring er at Stortinget selv sto bak de mange ønskene om framgang i lovverket og slett ikke ønsket å øke utgiftene.

Sivilloven i Departementstidende

Lovkommisjonen var pålagt å rapportere jevnlig til departementet. Sammendrag av rapportene kan leses i Departementstidende og her kan en også følge departementets prioriteringer.

I september 1831 foreslo Justisdepartementet å trykke opp Hjelms utkast og ba Lovkommisjonen og Hjelm om innspill. Lovkommisjonen, dvs. Vogt, skrev at de ikke hadde tid til dette. Å revidere Hjelms utkast ville kreve svært mye tid. Og det fantes rett og slett ikke kompetente folk som hadde anledning til dette: «At et tilfredstillende Resultat derimod skulde kunne erholdes ved en Revision, som foretages af Mænd der, medens de

hermed skulle beskjeftige sig, have visse Embeder at forestaae, [...]» Lovkommisjonen mente at de få som var kompetente allerede var benyttet i embeter som tok all deres tid.¹⁰ Departementet antok videre at nå når Hjelm og Lovkommisjonen skulle samarbeide om sivilprosessen, kunne kommisjonsmedlemmene meddele Hjelm en og annen bemerkning og, fortsatte kommisjonen litt syrlig, «der maaskee vil kunne have indflydelse paa bemeldte Arbeide».¹¹ Hjelms synspunkter ble også referert i Departementstidende. Hjelm mente at et urevidert forslag lagt ut til åpen debatt lett ville bli misforstått, og «Partiaand eller andre Lidenskaber» ville raskt føre til en rekke fordommer mot utkastet.¹² Til slutt i redegjørelsen henviste departementet til manglende budsjettdekning. Med de store utgiftene som var å forvente til «cholera-Smittens Indtrængen i Riget», ville det ikke være midler til en revisjon.¹³ Departementet oppsummerte sine prioriteringer: Kriminalloven var viktigst og mest påtrengende, dernest gjaldt det å få prosesslovgivningen på plass. Sivilloven kunne vente.¹⁴

I 1832 skrev departementet oppgitt at de ved flere anledninger hadde henledet oppmerksomheten på de hindringer som hadde møtt deres bestrebelser for å «istandbringe en Revision af Lector Hjelms Arbeider», og særlig på mangelen av «fornødne Midler til at kunne lønne de Revisorer, som maatte blive beskikkede».¹⁵

Konklusjon

Departementets prioriteringer hadde klart betydning for at kriminalloven kom i havn og sivilloven ikke gjorde det. Samtidig kunne Stortinget ha grepet inn med bevilgninger for å få fortgang i arbeidet. Det var offentlighet omkring lovarbeider, og rapportene i Departementstidende var tilgjengelige for alle, også stortingsrepresentanter. Når Stortinget ikke bevilget midler, tyder dette på en manglende vilje til å følge opp eget vedtak fra 1827.

¹⁰ *Departements-Tidende*, 26. september 1831, no 39, s. 773

¹¹ *Departements-Tidende*, 26. september 1831, no 39, s. 774

¹² *Departements-Tidende*, 26. september 1831, no 39, s. 777-779

¹³ *Departements-Tidende*, 26. september 1831, no 39, s. 780

¹⁴ *Departements-Tidende*, 26. september 1831, no 39, s. 783

¹⁵ *Departements-Tidende*, 12. mars, 1832, no. 11, s. 179



Ane Ingvild Støen (f. 1985) arbeider ved Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret). Hun har en master i historie fra Universitetet i Oslo og leverte våren 2013 en avhandling om Justisdepartementet under okkupasjonen. Oppgaven ble skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Demokratiets institusjoner i møte med en nazistisk okkupasjonsmakt: Norge i et komparativt perspektiv» ved HL-senteret, og er finansiert av Norges forskningsråd.

— ANE INGVILD STØEN —

Under tysk okkupasjon

Den tyske okkupasjonen av Norge under andre verdenskrig, hadde som konsekvens at Nasjonal Samling (NS) – et parti som før okkupasjonen hadde få medlemmer og marginal politisk oppslutning – fikk del i statsstyret.¹ Dette åpnet for at NS, med støtte fra den tyske okkupasjonsmakten, kunne iverksette et omfattende program for å omdanne Norge til en korporativ førerstat fundert på nasjonalsosialistiske prinsipper samt iverksette en offensiv for å forsøke å vinne den norske befolkningen for nasjonalsosialismen. I dette prosjektet, *nyordningen* som det ble kalt, spilte sentraladministrasjonen en nøkkelrolle.

Temaet for denne artikkelen er ikke sentraladministrasjonen i sin helhet, men Justisdepartementet i tida fra 25. september 1940 og fram til frigjøringen 8. mai 1945. Artikkelen vil forsøke å belyse hva som skjedde da departementet i dette tidsrommet ble underlagt en politisk ledelse med totalitære ambisjoner. Ett av spørsmålene som søkes besvart, er i hvilken grad Justisdepartementet ble nazifisert etter 25. september 1940 – både i form av at det ble opprettet nye institusjonelle enheter med et tydelig NS-preg og ved at embeter og stillinger ble fylt med partimedlemmer og sympatisører for å kunne virke som et instrument i gjennomføringen

av myndighetenes politikk. Fokuset vil også ligge på reaksjonsmønstrene som avtegnet seg blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn, som svar på de interne nazifiseringsframstøtene samt NS-myndighetenes og den tyske okkupasjonsmaktens revolusjonerende politikk. Det er de administrative nivåene fra sekretærnivå og oppover som vil bli behandlet i artikkelen.

Det politiske regimeskiftet 25. september 1940

Reichskommissar Josef Terbovens politiske nyordning 25. september 1940 etablerte det sivile okkupasjonsregimet i Norge, slik det i hovedtrekk skulle bli stående krigen ut. Det besto av to hovedkomponenter: *Reichskommissariatet* og *NS-myndighetene*. Den første komponenten var et tysk styringsorgan. Det ble ledet av Terboven, som gjennom Adolf Hitlers *Führer-Erlass* av 24. april 1940 var landets øverste sivile myndighet.² Den andre komponenten besto i første omgang av et kommissarisk statsrådsstyre som var oppnevnt av Terboven. Dette var et tysk organ, men med norsk personell.³ Ni, og etter hvert ti, av de totalt tretten statsrådene var medlemmer av NS.⁴ 1. februar 1942 ble styret avløst av en ren NS-regjering med

1 Hans Fredrik Dahl mfl., red., Norsk krigsleksikon 1940–45 (Oslo: J. W. Cappelens forlag, 1995), 304; Hans Fredrik Dahl, Bernt Hagtvet og Guri Hjeltnes, Den norske nasjonalsosialismen: Nasjonal Samling 1933–1945 i tekst og bilder (Oslo: Pax Forlag, 2009), 128. Etter at NS ble stiftet i 1933, oppnådde partiet aldri å bli representert på Stortinget gjennom frie valg. Videre gjennomgikk det en splittelse i 1937 som følge av interne stridigheter da Johan B. Hjort og hans fløy brøt med partiet. Splittelsen gjorde at NS nesten gikk i oppløsning. I følge Norsk krigsleksikon hadde partiet bare noen hundre medlemmer ved krigsutbruddet. Det såkalte Bergensprosjektet, et kartleggingsprosjekt av NS-medlemmer fra 1940–45 som startet opp ved Universitetet i Bergen i 1969, opererer med et førkrigstall på 2 691 medlemmer. Tallet angir ikke hvor mange som var aktive i NS ved krigsutbruddet, men viser hvor mange førkrigsmedlemmer som fornyet medlemskapet etter 9. april 1940.

2 «Erlas des Führers über Ausübung der Regierungsbefugnisse in Norwegen vom 24. april 1940» trykket i Verordnungsblatt für die besetzten norwegischen Gebiete, nr. 1 (Oslo: 1940), 1–2.

3 Robert Bohn, Reichskommissariat Norwegen: «Nationalsozialistische Newordnung» und Kriegswirtschaft (München: Oldenbourg Verlag, 2000), 46.

4 Oddvar Hoidal, Quisling: En studie i landssvik, overs. av Henning Kolstad (Oslo: Universitetsforlaget, 1988), 365. Torstein Fretheim (Landbruksdepartementet) var ikke medlem av NS fra starten av, men meldte seg inn 15. mai 1941.



Vidkun Quisling med sine ministre på Slottet under 2. verdenskrig. Jonas Lie (1899–1945) i uniform. Lie var jurist og politiminister blant Josef Terbovens kommissariske statsråder og i Quislings andre regjering. I mellomkrigstiden gjorde han seg bemerket som kriminalforfatter og politiembetsmann som ledet aksjoner mot streikende arbeidere. Han var frontkjemper og offiser i Waffen SS. Som politiminister sto han for en særlig tyskvennlig linje.
Foto: Riksarkivet, PA-0750 Vidkun Quisling, ukjent datering

partiets fører Vidkun Quisling som Ministerpresident. I motsetning til det kommissariske statsrådsstyret var ikke NS-regjeringen oppnevnt av Reichskommissar Terboven. De kommissariske statsrådene hadde 31. januar lagt ned sine embeter og henstilt til Quisling om å danne regjering.⁵ Regjeringsdannelsen var også sanksjonert av den NS-oppnevnte Høyesterett.⁶ Måten regjeringsdannelsen fant sted på, endret imidlertid ikke det faktum at regjeringen hadde sitt oppdrag utelukkende fra den tyske okkupasjonsmakten og var underlagt Terbovens myndighet og kontroll.

Det nye regimet representerte et klart brudd med den konstitusjonelle og demokratiske utviklingen som hadde preget Norge siden 1814. Terbovens politiske nyordning hadde satt de sentrale statsinstitusjonene ut av kraft: Kongen og regjeringen var blitt avsatt, Stortinget satt ut av funksjon og de politiske partiene – med unntak av NS – var blitt forbudt.⁷

Av den dømmende, lovgivende og utøvende makt, var det bare Høyesterett som fram til 21. desember 1940 fortsatt stod urørt og var i funksjon. Norge var i praksis blitt en ettpartistat og Terbovens beskjed var klar: «For en løsning som er skikket til i vidtgående utstrekning å vinne frihet og selvstendighet tilbake for det norske folk, gis det nå bare én vei, og denne fører over «Nasjonal Samling»».⁸

I Justisdepartementet var dette bruddet synlig ved at Sverre Riisnæs ble innsatt som kommissarisk statsråd. Riisnæs hadde meldt seg inn i NS sommeren 1940, og selv om det er usikkerhet knyttet til motivet for innmeldelsen, er det ingen tvil om at han i løpet av okkupasjonen – både som en av de ledende ideologene i partiet og som departementssjef – gikk aktivt inn for å fremme NS' ideologi og program. Dette framgår av Riisnæs' foredrag, taler og publikasjoner, samt hans virke som leder for departementet – en posisjon han innehadde helt til

⁵ RA/S-4279/Db/L0111. Ministrenes henstilling til Vidkun Quisling av 31. januar 1942.
⁶ RA/ S-4279/Db/L0111. Høyesteretts uttalelse av 31. januar 1942.

⁷ Reichskommissar Josef Terbovens tale i Norsk Rikskringkasting 25.09.1940, klokka 19.00, trykket i Straffesak mot Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling (Oslo: Eidsiva lagstols landssvikavdeling, 1946), 517–518.

⁸ Ibid.

okkupasjonens slutt. I tillegg til å være medlem av partiet, var Riisnæs medlem i Kamporganisasjonen (KO) og nestleder i Germanske SS Norge (GSSN).⁹

Kontinuitet på administrativt nivå i Justisdepartementet

Til tross for at det skjedde et brudd på politisk nivå, var Justisdepartementets administrasjon preget av kontinuitet umiddelbart etter omveltningene 25. september 1940.

Departementet hadde helt siden 1818 inngått i et samlet justis- og politidepartement. Dette besto i forkant av Reichskommissar Terbovens politiske nyordning av fem avdelinger og tolv kontorer. Ved invasjonen 9. april hadde det bare vært fire avdelinger og ti kontorer, men Administrasjonsrådet hadde i løpet av april-mai opprettet Sentralkontoret for rekvisisjoner og krigsskader og Politikontoret var 20. august blitt omgjort til en egen avdeling med to kontorer, slik at antallet institusjonelle enheter hadde steget. Da regimeskiftet fant sted, noe som også medførte endringer i sentraladministrasjonen, ble Justis- og politidepartementets forvaltningsområder, institusjoner og personale fordelt på tre departementer: De to nyskapingene Innenriksdepartementet og Politidepartementet, og det som fortsatte som et eget Justisdepartementet.¹⁰

Politiavdelingen med tilhørende kontorer og Kontoret for sivilt luftvern, gikk til Politidepartementet. Kommunalavdelingen og avdelingens tre kontorer gikk til Innenriksdepartementet. Dit gikk også Sentralkontoret for rekvisisjoner og krigsskader, som skiftet navn til Oppgjørsavdelingen. Riksgjeldsmeglingsinstituttet, administrasjonsorganet som var blitt opprettet i 1934 for å ta seg av den kriserammede kommuneøkonomien, ble oppløst. Justisdepartementet fortsatte som en direkte videreføring av justisdelen i det gamle samledepartementet. Det besto av tre avdelinger – Den administrative avdeling, Fengselsstyret og Lovavdelingen – og fem kontorer.

Dersom en ser bort fra forvaltningsområdene, institusjonene og personalet som ble overført til de to nyopprettede departementene, var det altså full institusjonell kontinuitet i departementet etter 25. september 1940.¹¹

Også Justisdepartementets stab var preget av kontinuitet. Ingen av departementets embets- og tjenestemenn hadde fulgt med den forhenværende justis- og politiministeren Terje Wold da han, sammen med kongen, kronprinsen og de øvrige regjeringsmedlemmene, forlot Norge 7. juni 1940 med kurs mot London.¹² Heller ikke 26. september samme høst, da Riisnæs som nyoppnevnt kommissarisk statsråd sammenkalte samtlige embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet og meddelte at de som ønsket å slutte, måtte gi ham beskjed innen ett kvarter, valgte noen å fratre.¹³

Denne kontinuiteten på administrativt nivå kom imidlertid ikke til å vare ut okkupasjonen. Sammen med NS' nyordningsforsøk ble prinsippet om et politisk nøytralt byråkrati som skulle være i stand til å betjene regjeringer med vekslende politisk profil, forkastet. Det nye målet ble, som Riisnæs selv uttalte det, at «alt offentlig liv [skulle] gjennomføres av sann NS-ånd».¹⁴ Dette synet ble også fremmet av NS' generalsekretær Rolf Jørgen Fuglesang. I skriftet «Parti og stat» fra 1942 skrev han følgende:

«Først når administrasjonen i staten er gjennomført fra øverst til nederst av ideen, er fylt av NS' mål og NS' vilje, først da kan vi si at den fulle og hele maktovertakelse er fullbyrdet. Statsadministrasjonen er redskapet for gjennomføringen av nyordningen i samfunnet. Dette betinger imidlertid at alle de tusener av enkelte statstjenere som utgjør dette statsapparatet fra øverst til nederst, er fylt av NS' idé og innstilling.»¹⁵

For å kunne komme nærmere målet ble de kommissariske statsrådene, som fra og med 25. september 1941 ble titulert «ministre», gitt

9 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr.1559/Mappe 1. «Spørreskjema» bilag til søknad om opptagelse i Nasjonal Samling. KO var NS' eliteorganisasjon, stiftet i 1934. Medlemmene av organisasjonen var fastsatt til maksimum ti prosent av partiets medlemsmasse, de betalte høyere kontingent og forpliktet seg til aktiv tjeneste for bevegelsen gjennom skriftlig troskapsløfte til NS' fører Vidkun Quisling. GSSN var en norsk ordensavdeling under Schutzstaffel (SS), som hadde formell lojalitetsbinding til både Quisling og Heinrich Himmler. For mer informasjon om GSSN, se: Terje Emberland og Matthew Kott, *Himmels Norge: Nordmenn i det storgermanske prosjekt* (Oslo: Aschehoug, 2012), 340–347.

10 Knut Johannesen, Ole Kolsrud og Dag Mangset, red., *Håndbok for Riiksarkivet* (Oslo: Gyldendal, 1992), 106–116.

11 *Ibid.*; Claus Lampe, red., *Norges statskalender for året 1941* (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1941), 25–27.

12 Innstilling fra Undersøkelseskommissjonen av 1945, bind I (Oslo: H. Aschehoug & Co., 1947), 173–174.

13 St. meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 20.

14 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr. 1559/Mappe 3/Dok. 3, 21–31. Sverre Riisnæs' redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942.

15 Rolf Jørgen Fuglesang, «Parti og stat», i *Norges Nyreisning* (Oslo: G. Stenersen, 1942), 23.

*Riisnæs meddelte at de som
ønsket å slutte, måtte gi ham
beskjed innen ett kvarter*

konkrete verktøy. Reichskommissar Terbovens forordning av 4. oktober 1940 om avskjed og forflytning av offentlige tjenestemenn, ga Riisnæs og de andre statsrådene adgang til å avskjedige eller forflytte embets- og tjenestemenn som ikke sluttet opp om NS og nyordningen. I forordningens §1(1) het det: «Offentlige tjenestemenn, som etter sin politiske holdning ikke byr noen sikkerhet for at de med hele sin kraft vil medvirke til den politiske nyordning, kan avskjediges fra tjenesten» og i §2(1) «Offentlige tjenestemenn kan, når det for gjennomføringen av den politiske nyordning viser seg å være nødvendig i tjenestens interesse, forflyttes til annen tjeneste eller annet sted».¹⁶ Videre ble det i januar 1941 opprettet et eget personalkontor, Nasjonal Samling Personalkontor for Offentlig Tjeneste (NSPOT), som skulle innhente opplysninger om og foreta en politisk bedømmelse av alle personer som skulle ansettes i offentlig tjeneste.¹⁷ Dette innebar at NS-myndighetene, under streng kontroll av Reichskommissariatet, både kunne kvitte seg med gjenstridige personer i forvaltningen, samt sørge for at personer som sluttet opp om partiet ble favorisert ved nyansettelser. Det er imidlertid viktig å presisere at selv om NS' medlemsmasse steg i løpet av okkupasjonen, hadde partiet for liten oppslutning til at en fullstendig nazifisering av forvaltningen var mulig.¹⁸

Nazifiseringen og dens betydning

Hvordan påvirket så NS-myndighetenes og Reichskommissariatets nazifiseringsframstøt Justis-

departementets institusjonelle karakter og person-sammensetning?

Det ble opprettet to nye institusjoner i departementet i løpet av okkupasjonen. Den første av de to var et kontor som ble opprettet i slutten av januar 1941 og som etter hvert fikk navnet «Justisministerens kontor». Denne enheten hadde et tydelig NS-preg: Riisnæs sto bak opprettelsen, staben besto utelukkende av partimedlemmer og selve formålet med opprettelsen var at kontoret skulle bistå statsråden i arbeidet med å nazifisere både Justisdepartementet og forvaltningen under departementet. I tillegg skulle kontoret nyordne rettsvesenet. I statskalenderne for okupasjonsårene het det eksempelvis: «Kontoret bistår ministeren ved gjennomføringen av de tiltak som nyordningen krever».¹⁹ I motsetning til de tradisjonelle institusjonelle enhetene i Justisdepartementet, som var opprettet for å ta seg av ulike forvaltningsmessige oppgaver under vekslende regjeringer, hadde Justisministerens kontor altså en politisk målsetting inkorporert i funksjonsbeskrivelsen sin. De ulike benevnelsene som kontoret gikk under før det til slutt fikk sitt endelige navn, gir også en indikasjon om kontorets arbeidsoppgaver. Det ble først omtalt som «Det nasjonalsosialistiske kontor» og «Kontoret for partisaker i Justisdepartementet», før det i mai 1941 ble bestemt at kontoret skulle hete «Statsrådets kontor».²⁰ Opprettelse av lignende kontorer i andre departementer førte imidlertid til at det endelige navnet ble «Justisministerens kontor».²¹

Kontorets stab besto av byråsjef Reinholdt Breien og sekretær Ulf Heidar. Begge var førkrigsmedlemmer av NS. De tilhørte det som har blitt omtalt som «partiets harde kjerne», den gruppa av medlemmer som ikke hadde meldt seg ut av NS etter splittelsen i 1937 og som fornyet medlemskapet etter invasjonen.²² Breien, som ble en viktig mann i departementet, var i likhet med Riisnæs medlem av både KO og GSSN.²³ Han var også NS' sambands-

16 Verordnungsblatt für die besetzten norwegischen Gebiete, nr. 7 (Oslo: 1940). Forordningen skulle opprinnelig bare gjelde i seks måneder, men ble fornyet – først av Josef Terboven og senere av Vidkun Quisling – slik at den var gjeldende gjennom resten av okkupasjonen.

17 Dahl m. fl., Norsk krigsleksikon, 308. NSPOT, som var en avdeling av NS Partipersonalkontor, sorterte først under Innenriksdepartementets sentralavdeling, men ble omorganisert i 1942 og lagt under NS' generalsekretær.

18 Dahl, Hagtvet og Hjeltnes, Den norske nasjonalsosialismen, 106, 1037. NS nådde en medlemstopp i 1943 med 43 400 medlemmer og totalt regner en med at om lag 55 000 personer var innom partiet i løpet av okkupasjonen.

19 Se for eksempel: Lampe, Norges statskalender for året 1941, 25.

20 Se for eksempel: RA/S-1055/D/L0024/Journalsaker B 1941/J. nr. 00162 C; RA/S-1055/D/L0014/Journalsaker H 1941. Skriv ad. J. nr. 17751 – 41 c, datert 13. mars 1941; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, D. nr. 3947/Dok. 91. Skriv av 23. august 1941 fra Statspolitiet til Justisdepartementet, Statsrådets kontor.

21 Kolsrud, En splintret stat, 289–290.

22 Dahl, Hagtvet og Hjeltnes, Den norske nasjonalsosialismen, 137. Det er viktig å merke seg at gruppa ikke var identisk med NS' viktigste medlemmer i mellomkrigstida siden en viktig del av partiets ledersjikt forsvant da Johan B. Hjorts fløy brøt med NS.

23 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 46; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 128, 27

mann i Justisdepartementet, en slags tillitsvalgt som partiet hadde i hvert departement. Som sådan hadde han i oppgave å følge opp alle saker som ble oversendt fra NS og påse at disse ble tilfredsstillende behandlet og løst.²⁴ Han var partiets representant og hadde i oppgave å ivareta partiets interesser. Breien forsøkte under landssvikoppkjøret å fremstille det som at han bare formidlet saker til og fra partiet i forhold til departementet.²⁵ I realiteten hadde han en langt mer aktiv rolle og kunne når som helst kreve seg forelagt en hvilken som helst sak i Justisdepartementet, selv om den ikke hørte inn under hans kontor.²⁶ Astri Ponomarova Thommessen, Riisnæs' personlige assistent, hadde en fargerik karakteristikk av Breien:

«Han ble også n.s. sambandsmann i Justisdep. og som sådan skapte han en atmosfære av usikkerhet i hele dep.tet. Han rotet rundt i alle ting der nede og min personlige mening er at forholdene i dep.tet hadde vært meget bedre hvis ikke Breien hadde fløyet som en slags snushane der nede.»²⁷

Et annet moment som gjorde at Justisministerens kontor skilte seg fra de tradisjonelle departementskontorene, var at det ikke var underlagt noen avdeling, men sorterte direkte under statsråden. Da Breien 1. juli 1943 ble ekspedisjonssjef for Den administrative avdeling og Heidar rykket opp som byråsjef for kontoret, fortsatte Justisministerens kontor formelt å være en selvstendig enhet. I praksis beholdt imidlertid Breien ledelsen av kontoret, slik at enheten kom under Den administrative avdeling.²⁸ Denne endringen, som var av uformell karakter, viser hvordan politiske posisjoner hadde forrang framfor byråkratiske strukturer under det nye styret. Mye av virksomheten ved Justisministerens kontor var direkte tilknyttet Breien og hans politiske posisjon. Dette gjaldt både sambands-tjenesten og arbeidet med å nazifisere forvaltningen og nyordne rettsvesenet.²⁹ Breien hadde vært involvert i dette arbeidet siden han 1. oktober 1940

startet å arbeide i departementet som Riisnæs' personlige sekretær. Og da han ble byråsjef for Justisministerens kontor ble enheten krumtappen i dette arbeidet.³⁰ Da Breien ble forfremmet til ekspedisjonssjef fortsatte han å lede nazifiseringsarbeidet i tillegg til å fylle sine nye arbeidsoppgaver.

Den andre nye institusjonen som ble opprettet i løpet av okkupasjonen, var embetet som justisråd. Dette ble opprettet 15. november 1942 og det var NS-medlemmet Ragnar Larssen som innehadde det fra starten av og ut okkupasjonen.³¹ Justisråden var Justisdepartementets høyeste faste embetsmann. I følge den såkalte justisrådinstruksen av 16. november 1942, skulle justisråden være ministerens nærmeste rådgiver og stedfortreder i departementets anliggender, og formidle avgjørelser mellom ministeren og Justisdepartementets avdelinger.³² I motsetning til hva som var tilfellet med Justisministerens kontor, lå det ingen politiske føringer nedfelt i justisrådets arbeidsbeskrivelse. Sett i lys av hvem det var som innehadde embetet, er det imidlertid klart at det ga departementet en tydeligere NS-ledelse samt økt mulighet for kontroll og påvirkning overfor Justisdepartementets ansatte.

Når det gjaldt departementets tre tradisjonelle avdelinger – Den administrative avdeling, Fengselsstyret og Lovavdelingen – og deres fem underliggende kontorer, ble heller ikke disse stående urørt. Fra og med 1. juli 1943 var eksempelvis samtlige ekspedisjonssjefembeter besatt med NS-medlemmer. Avdelingene ble imidlertid aldri fullstendig nazifisert på byråsjefnivå. Jevnt over var bare ett av byråsjefembetene i hver avdeling som var bekledd med et partimedlem. Det er viktig å understreke at graden av nazifisering ikke var proporsjonal med antallet utskiftninger som fant sted. Dette var tilfellet på alle de administrative nivåene, men særlig framtrepende blant sekretærene hvor bare åtte av totalt 17 nyansatte var medlemmer av NS. Samlet var fire av åtte ekspedisjonssjefer og sju av 18 byrå-

24 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 30.

25 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 46, 1.

26 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 64, 4.

27 Ibid., 10–11.

28 For en inngående drøfting av dette forholdet, se: Ane Ingvild Støen, «Justisdepartementet under okkupasjonen.» masteroppgave ved Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo, 2013, 57–59.

29 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr. 1559/Mappe 3/dok. 3, 21–31. Sverre Riisnæs redegjørelse holdt under førertinget i Oslo 15. juni 1942.

30 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 46, 1; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974/Dok. 94. Reinholdt Breien ble ansatt som Sverre Riisnæs' personlige sekretær 1. oktober 1940 og ble konstituert byråsjef for Justisministerens kontor 1. oktober 1941. Korrespondansen mellom kontoret og andre sentraladministrative institusjoner viser imidlertid at han fungerte som byråsjef allerede våren 1941. Se for eksempel: RA/S-1055/D/L0014; RA/S-1055/D/L0015.

31 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr.3148/Dok. 21.; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr.3148/Dok. 23; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr.3148/Dok. 52.

32 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr.3148/Dok. 52.

sjefer som på ulike tidspunkt jobbet i departementet i løpet av okkupasjonen, medlemmer av partiet.³³

Ut fra dette kan en konkludere med at Justisdepartementet ble delvis, men dyptgripende nazifisert etter 25. september 1940. Delvis fordi nye NS-institusjoner ble etablert og fungerte side om side med tradisjonelle avdelinger og kontorer, og fordi partimedlemmer arbeidet sammen med personer som sto utenfor NS innad i de tradisjonelle avdelingene og kontorene. Dyptgripende fordi nazifiseringen strakte seg fra det laveste administrative nivået og helt opp til departementsledelsen.

Hvilken betydning fikk så disse endringene? Parallelt med den delvise nazifiseringen skjedde det en forskyvning der hele saksområder og enkeltsaker, som var av politisk betydning for NS-myndighetene og okkupasjonsmakten eller berørte politiske forhold, ble overført til de nazifiserte delene av departementet. Eksempelvis ble saksområder som var sentrale i Justisdepartementets arbeid med å nazifisere embetsverket i og under departementet, tatt ut av 2. sivilkontor i Den administrative avdeling og overført til Justisministerens kontor. Og i Lovavdelingen fikk etter hvert saker som ble vurdert til å være av politisk karakter tegnet en «P» på omslaget sitt og gikk direkte til NS-medlemmene i avdelingen. De fulgte dermed en saksbehandlingkjede som utelukkende besto av partimedlemmer.³⁴ Dette innebar at saker, som var av politisk betydning for NS-myndighetene og okkupasjonsmakten eller berørte politiske forhold, ble lagt dit hvor det fantes både incentiver og vilje til å legge politiske hensyn til grunn for saksbehandlingen. Dette bidro igjen til å eliminere barrierene mot utfall av saksbehandlingen, som ikke samsvarte med NS-myndighetens og okkupasjonsmaktens ønsker.

Forskyvningen skyldtes til dels Riisnæs ønske om at politisk viktige saker skulle behandles av politisk pålitelige folk, men også motstand blant



Sverre Parelius Riisnæs (1897–1988) var norsk jurist og statsadvokat, og justisminister i Vidkun Quislings regjering i Norge under andre verdenskrig. Som justisminister var Riisnæs ansvarlig for tilpasningen av de norske domstolene og det norske lovverket som ga rettsgrunnlaget for de ulike tiltakene under NS-styret og forfølgelsen av dem som ikke ville innordne seg disse og de tyske okkupantene.
Foto: Riksarkivet, Reichskommissariat Bildarchiv

Justisdepartementets embets- og tjenestemenn mot å ha denne typen saker til behandling, noe som leder over til neste tema, nemlig de ulike konstellasjonene av kollaborasjon og motstand i departementet.

Ulike former for kollaborasjon og motstand
For å kunne identifisere og kartlegge handlingsmønstrene til embets- og tjenestemenn i Justis-

³³ For en analyse av Justisdepartementets personsammensetning i tiden fra 25. september 1940 til 8. mai 1945, se: Støen, «Justisdepartementet under okkupasjonen,» kap. 2.

³⁴ For en analyse av saksbehandlingen i Lovavdelingen, se: Støen, «Justisdepartementet under okkupasjonen,» 59–63.

departementet er det nødvendig med begreper som gjør det mulig å strukturere empiriske funn. De to nøkkelbegrepene i den forbindelse er *kollaborasjon* og *motstand*. Kollaborasjon betegner asymmetriske samhandlingsrelasjoner mellom stater, institusjoner, grupper og individer i okkuperte samfunn. Motstand kan defineres som alle handlinger eller mangel på handlinger, som bevisst gikk imot forbud eller påbud gitt av okkupasjonsmakten og dens ideologiske og politiske kollaborasjonspartner.

Det å bli værende i departementet etter 25. september 1940 innebar kollaborasjon med NS-myndighetene og okkupasjon makten. Det er imidlertid vanskelig å bruke kollaborasjonsbegrepet i analytisksammenheng uten noen videre form for differensiering fordi det ikke skiller den frivillige kollaborasjonen – som kunne være motivert av ideologi og politiske sympatier, interesse-sammenfall, opportuniste eller pragmatiske overveininger – fra tvangsbasert kollaborasjon. En er derfor nødt til å bryte nøkkelbegrepet ned i flere underkategorier. Det er hensiktsmessig å skille mellom ønsket, pragmatisk og tvangsbasert kollaborasjon.

De to førstnevnte kollaborasjonsformene representerer ulike former for frivillig samarbeid. Det er nødvendig å skille dem fra hverandre fordi de hadde ulik begrunnelse og ulikt siktemål. Den ønskede kollaborasjonen var, som navnet tilsier, ønsket fra kollaboratørens side. Den kunne ha sin begrunnelse i ideologisk overbevisning, politiske sympatier, interessesammenfall eller opportuniste, og målet kunne være alt fra å fremme nasjonal-socialismen i Norge til å gjøre en bratt karriere i forvaltningen. Pragmatisk kollaborasjon derimot kunne være uønsket fra kollaboratørens side, men forekomme fordi alternativet til samarbeid ble oppfattet som et verre scenario. Den innebar en aksept av det asymmetriske forholdet mellom okkupant og okkupert, og oppsto med begrunnelse i at det

Forskyvningen skyldtes også motstand blant Justisdepartementets embets- og tjenestemenn mot å ha denne typen saker til behandling

var viktig å opprettholde visse samfunnsfunksjoner under okkupasjonen og at det som ble oppfattet som norske interesser var best tjent med at statsinstitusjonenes funksjoner ble forvaltet av personer som sto utenfor NS. Til forskjell fra ønsket kollaborasjon var den pragmatiske kollaborasjonen kjennetegnet av en klar distansering fra NS-myndighetenes og okkupasjonsmaktens ideologiske og politiske prosjekter.

På samme måte som en kan skille mellom ulike kollaborasjonsformer, er det også hensiktsmessig å skille mellom militær og sivil motstand. Ingen i Justisdepartementet var involvert i den førstnevnte motstandsformen. Begrepet «sivil motstand» betegner en kampform. Motstandsformen kan defineres som motstand på områder hvor kampen foregikk uten våpen.³⁵ Den avgjørende determinatoren for hvilke kampmidler som ble anvendt, var taktiske betraktninger om hensiktsmessighet og spørsmålet var hele tiden hvordan en kunne oppnå mest mulig med færrest mulig represalier mot befolkningen.³⁶ Det er imidlertid viktig å presisere at motstandsaksjoner som sprang ut fra sivile motstandsgrupperinger, ikke alltid var ikke-voldelige og våpenløse.

I faglitteraturen om okkupasjonstida blir begrepet «sivil motstand» ofte brukt i kombinasjon med et annet begrep, «holdningskamp».³⁷ De to begrepene blir imidlertid sjeldent definert i forhold til hverandre. Her blir holdningskamp brukt som en

³⁵ Arnfinn Moland, *Over grensen? Hjemmefrontens likvidasjoner under den tyske okkupasjonen av Norge 1940–1945* (Oslo: Orion Forlag, 1999), 47–48.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Se for eksempel: Berit Nøkleby, *Nyordning*, bind 2, i *Norge i krig*, red. Magne Skodvin (Oslo: Aschehoug, 1985).

underkategori av sivil motstand. Den sivile motstanden ble drevet av aktører som dekket et vidt politisk spekter. Det som forente aktørene var motstanden mot NS-myndighetene og okkupasjonsmakten. Med andre ord: Kortsiktige politiske mål. Holdningskampen var, i likhet med den øvrige sivile motstanden, kjennetegnet av motstand mot NS-myndighetene og okkupasjonsmakten. Den må imidlertid skilles ut som en egen underkategori av sivil motstand fordi den ble ført med basis i et bestemt verdigrunnlag. Til grunn for virksomheten lå verdier som var konstituerende for en demokratisk samfunnsorden – verdier som demokrati, rettsstat, individets frihet og et pluralistisk sivil samfunn. Holdningskampen søkte på kort sikt å bevare restene av den demokratiske, politiske kultur og på lang sikt å reetablere demokratiet, de konstitusjonelle statsinstitusjonene og et fritt sivil samfunn. Begrepet «holdningskamp» betegner således både en kampform og verdigrunnlaget som lå til grunn for denne virksomheten, mens begrepet sivil motstand bare betegner en kampform uavhengig av verdigrunnlag.

Ulike konstellasjoner av kollaborasjon og motstand i Justisdepartementet

Samtlige NS-medlemmer i Justisdepartementet helt ned på sekretærnivå opererte innenfor kategorien ønsket kollaborasjon. Etter krigen var det ingen som hevdet å ha gått inn i partiet grunnet press eller overtalelse.³⁸ Dette er oppsiktsvekkende tatt i betraktning at NS-medlemskap, i henhold til de juridiske bestemmelsene som lå til grunn for rettsoppjøret, var et straffbart forhold.³⁹ Gruppen rommet imidlertid både overbeviste og lunkne partimedlemmer, samt personer som hadde gått inn i NS av opportunistiske grunner.⁴⁰

Blant embets- og tjenestemennene som ikke var medlemmer av partiet var det få tilfeller av ønsket og tvangsbasert kollaborasjon. Den dominerende

formen for samhandling var pragmatisk kollaborasjon. Denne kollaborasjonsformen innebar den første tiden etter 25. september 1940 både medvirkning til å utarbeide, parafere og kommunisere nazistiske bestemmelser samt mer eller mindre rutinemessig og teknisk departementsarbeid. Den pragmatiske kollaborasjonen kunne forekomme alene, men ble ofte utført i kombinasjon med sivile motstandshandlinger.⁴¹

Etter Reichskommissar Terbovens politiske nyordning ble det iverksatt en aktiv holdningskamp i Justisdepartementet for å forhindre at embets- og tjenestemenn meldte seg inn i NS samt for å demme opp for en politisering av saksbehandlingen.⁴² Denne innsatsen må ha virket, for i løpet av okkupasjonen var det bare tre førkrigsansatte personer som meldte seg inn i partiet.⁴³ Det ble også utført både individuelle og kollektive sivile motstandshandlinger som ikke var forankret i motstandsgrupperinger og organisasjoner, men som sprang ut av interne forhold og initiativ.⁴⁴ Ekspedisjonssjef Carl Platou og byråsjef Marius Nygaard i Den administrative avdeling leverte eksempelvis inn skriftlige avskjedssøknader 3. oktober 1940 i protest mot at Riisnæs hadde avskjediget bydommer Havig og bøtelagt sorenskriver Thorvald Backe. Platous søknad ble innvilget. Nygaards søknad ble derimot avslått. Han ble 4. oktober innkalt til Riisnæs, som meddelte at han hadde bestemt seg for å beordre ham til å overta ekspedisjonssjefembetet i avdelingen. To dager senere ga Nygaard beskjed om at han motsatte seg beordringen. Resultatet ble at han fortsatte som byråsjef for 2. sivilkontor. Flere saksområder som var tett knyttet til nyordningen ble imidlertid tatt ut av sivilkontoret og overført til Justisministerens kontor.⁴⁵ I følge Stortingsmelding nr. 64 (1950) var dette en ordning Nygaard kunne akseptere: Han ble fritatt for de sakene som hadde gjort det umulig for ham å fortsette i embetet, samtidig som han kunne holde seg à jour med de

38 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3148; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3974; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3063; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3607; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3664; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 1822; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 1975; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 1330; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr. 13759; RA/Landssvikarkivet/Rogaland og Stavanger politikammer, Anr. 2031; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr. 7271; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Fnr. 805/49; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Fnr. 145/46.

39 Johs. Andenæs, Det vanskelige oppjøret (Oslo: Tano Aschehoug, 1998), 136–146; Johs. Andenæs, «Straffansvaret for landssvik», radioforedrag 23. mai 1945 i Norsk Riksringkasting, trykket i Landssviksakene (Oslo: Johan Grundt Tanum, 1945), 39–50.

40 Stoen, «Justisdepartementet under okkupasjonen», 67–72.

41 Ibid., 77–89.

42 Ibid., 89–91.

43 RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3148/Dok. 54; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3664/Dok. 18; RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Dnr. 3607/Dok. 16. De tre var: Helge Grønstad, Georg Hasle og Arnvid Vasbotten. Grønstad hadde vært medlem av NS fra 1933–37 og meldte seg inn igjen 30. september 1940. Vasbotten gikk inn i partiet 10. desember samme år. Hasle sto som medlem fra 16. januar 1941. Han hadde imidlertid vært medlem av Fedrelandslaget for okkupasjonen og således ikke stått så langt unna NS.

44 Stoen, «Justisdepartementet under okkupasjonen», 91–94.

45 St. meld. nr. 64 (1950), bilag 2, 34.

fleste sakene som departementets NS-medlemmer behandlet.⁴⁶ Den siste opplysningen er interessant. Nygaard var med på å etablere og bygge opp det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget og deltok i utvalgets arbeid helt til frigjøringen.⁴⁷ Pragmatisk kollaborasjon, innenfor klart definerte rammer for hva denne skulle omfatte, ble således et middel for ham til å kunne drive motstands-virksomhet.

Etter at Embets- og statstjenestemannsutvalget ble opprettet i februar 1942 fikk motstanden i Justisdepartementet en organisatorisk plattform. I tillegg til Nygaard var også Andreas Endresen, som var sekretær og byråsjef i Lovavdelingen i løpet av okkupasjonen, med på å etablere utvalget.⁴⁸ Videre satt en av departementets sekretærer, Carl Stabel, i redaksjonskomiteen i den illegale avisa *Statstjenestemannen*, som var Embets- og statstjenestemannsutvalgets talerør.⁴⁹

Innad i Justisdepartementet resulterte motstanden i at saksområder og enkeltsaker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, måtte overføres til de nazifiserte delene av departementet, til Justisministerens kontor eller til NS-medlemmene innad i de tradisjonelle avdelingene. Denne forskyvningen hadde som konsekvens at den pragmatiske kollaborasjonen etter hvert kunne foregå på et grunnlag som var betydelig mindre politisk sensitivt enn tidligere.

I motstandens tidlige fase hadde embets- og tjenestemenn i de tradisjonelle avdelingene mulighet til å trenere saker. Denne muligheten falt bort etter at de politiske sakene ble overført til de nazifiserte delene av departementet. Embets- og tjenestemennene hadde imidlertid fortsatt anledning til å holde seg orientert om hva NS-medlemmene foretok seg, og formidlet informasjon til motstandsbevegelsen. Den viktigste opplysningen som ble fanget opp og lekket ut, dersom en ser okkupasjonstida under ett, var informasjon vedrørende den

forestående aksjonen mot Høyesterett i desember 1940. Tidligere har det ikke vært kjent hvem det var som sørget for at varselet gikk ut til høyesterettsdommerne og med det muliggjorde dommernes felles embetsnedleggelse 21. desember 1940 – en protestaksjon som fikk stor symboleffekt i det norske samfunnet og avgjørende betydning for motstanden i stort. Mye tyder imidlertid på at det var daværende sekretær i Lovavdelingen, Lars Johan Lilletvedt.⁵⁰ Det er også påvist at informasjon fra embets- og tjenestemenn i Justisdepartementet gikk via det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalget til Koordinasjonskomiteen (KK), og senere til Hjemmefrontens ledelse, samt at informasjon ble formidlet fra Justisdepartementet og til etterretningstjenesten XU.⁵¹

Det er oppsiktsvekkende at et politisk regime, med totalitære ambisjoner, lot motstandsaktiviteten i departementet passere. Én forklaring kan være at den politiske ledelsen ikke kjente til omfanget av motstanden, og en del av forklaringen ligger nok her. På en annen side var det nettopp motstand som bidro til å tvinge frem en nazifisering av departementet. Det finnes også flere eksempler på at motstanden ble åpent tilkjennegitt. 30 juni 1941 sendte eksempelvis Riisnæs ut et fortrolig skriv til departementets embets- og tjenestemenn, hvor han opplyste om at den praksisen der departements ansatte bar det norske flaggets farger i jakkeslaget som en åpen tilkjennegivelse av sin innstilling mot NS, var forbudt.⁵²

Mye av forklaringen på at en del embets- og tjenestemenn som utførte sivile motstandshandlinger ikke ble avskjediget, men fikk bli i departementet selv om Reichskommissar Terbovens forordning av 4. oktober 1940 ga hjemmel til avskjedigelse eller forflytning, må nok tilskrives Riisnæs' begrensede adgang til fritt å kunne skifte ut embets- og tjenestemenn, og dermed også til å kunne øve press på dem, grunnet mangel på

46 Ibid.

47 Ibid.; NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 2.

48 NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 2.

49 NH, HHI 55A, vedlegg 8 til Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget. Redegjørelse for redaksjonskomiteens virksomhet.

50 Intervju med Mette Kongsheim, 3. oktober 2012. Lars Johan Lilletvedt ble syk i løpet av okkupasjonen og døde i 1945. Det kan forklare hvorfor innsatsen ikke fikk større oppmerksomhet etter krigen. Se også ovenfor i Per E. Hems artikkel, s. 41.

51 NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget; PA/Anne-Cathrine Piro, Diplom fra XU.

52 RA/S-1055/D/L0013. Fortrolig skriv av 30. juni 1941 fra Justisdepartementets sjef Sverre Riisnæs til samtlige embets- og tjenestemenn i departementet.

*Etter at Embets- og
statstjenestemannsutvalget
ble opprettet i februar 1942
fikk motstanden i Justis-
departementet en organisa-
torisk plattform*

kvalifiserte erstattere. Det illegale Embets- og statstjenestemannsutvalgets delvise blokade av statlige embeter og stillinger i mars 1943, og den totale blokaden som ble innført to måneder senere, gjorde det nærmest umulig for NS-myndighetene å få besatt ledige embeter og stillinger i sentraladministrasjonen.⁵³ Øyvind Hardeng som arbeidet i Fengselsstyret måtte eksempelvis fortsette i stillingen som sekretær ut okkupasjonen, selv om han var blitt avskjediget da han meldte seg ut av NS 1. juli 1943, fordi Justisdepartementet ikke fant noen som kunne erstatte ham.⁵⁴

Et annet sentralt poeng er at etter hvert som nazifiseringsgraden i departementet økte fikk Riisnæs et tilstrekkelig stort personell av NS-medlemmer til å sikre at alle tiltak han ønsket gjennomført, ble effektivt fra Justisdepartementets side. Dette belyser én viktig begrensning ved motstandsaktiviteten i departementet. Holdningskampen og de sivile motstandshandlingene forhindret at embets- og tjenestemenn meldte seg inn i NS, tvang behandlingen av politisk betonte saker over i de nazifiserte delene av departementet og sørget for at viktig informasjon ble formidlet til motstandsbevegelsen. Etter hvert som nazifiseringsgraden i Justisdepartementet økte, var imidlertid ikke motstandshandlingene i stand til å stanse gjennomføringen av nazistiske tiltak. Når NS' politiske ny-

ordningsprosjekt likevel strandet, var det på grunn av motstand innenfor de samfunnsområdene og sektorene hvor politikken ble forsøkt implementert, ikke på grunn av motstand i departementet. I de tilfellene hvor NS-myndighetene og okkupasjonsmakten disponerte over tilstrekkelige ressurser, der hvor de hadde et tilstrekkelig antall villige medhjelpere i alle ledd, lot politikken seg gjennomføre.

Oppsummering

Det politiske regimeskiftet 25. september 1940 medførte et brudd på politisk nivå i Justisdepartementet, som etter hvert forplantet seg nedover i departementets administrasjon: Justisdepartementet ble delvis, men dyptgripende nazifisert. Konsekvensen av dette, i en større okkupasjonshistorisk kontekst, er at det ikke gir mening å snakke om det norske byråkratiets medvirkning til å gjennomføre NS-myndighetenes og okkupasjonsmaktens politikk, uten noen videre form for differensiering. Artikkelen har vist at det er nødvendig å skille mellom ulike institusjoner og identifisere og gruppere forvaltningens embets- og tjenestemenn for å få et realistisk bilde av hvem som bidro til å gjennomføre denne politikken, hvem som var passive og hvem som motarbeidet den. I Justisdepartementet var det jo ikke først og fremst det tradisjonelle norske byråkratiet, det vil si de førkrigsansatte embets- og tjenestemennene innenfor de tradisjonelle avdelingene, som bidro til utformingen og implementeringen. Saksområder som hadde med nyordningen å gjøre og saker som var av politisk betydning eller berørte politiske forhold, ble primært behandlet innenfor de nazifiserte delene av departementet, av Justisministerens kontor eller av NS-medlemmene i de tradisjonelle avdelingene. Videre har undersøkelsen vist at det ble drevet en utstrakt motstandsvirksomhet i Justisdepartementet og at denne fikk faktiske konsekvenser for hvordan departementet fungerte.

⁵³ NH, HHI 55A, Rapport om Embets- og statstjenestemannsutvalget, 3–5.

⁵⁴ RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr. 7271/ Dok. 6. RA/Landssvikarkivet/Oslo politikammer, Anr. 7271/ Dok. 18.



Aslak Bonde (f. 1959) er politisk journalist. Han er historiker fra Universitetet i Oslo og har en mastergrad i journalistikk fra Columbia School of Journalism. Bonde skriver ukentlige analyser om norsk politikk i Morgenbladet og avisen Ledelse, han bidrar også jevnlig med kommentarer i flere magasiner. Han har sin journalistiske erfaring fra NRK Dagsnytt og Aftenpostens politiske avdeling.

ASLAK BONDE


Går Justisdepartementet mot en dyster fremtid?

«Events, my dear boy, events».

De lærde strides om sitatets opphav, men det skal ha vært den britiske statsministeren Harold Macmillan som en gang svarte slik på spørsmålet fra en ung journalist om hva det var som fikk regjeringer til å endre kurs, og som fikk politikken til å utvikle seg i nye retninger.

Justisdepartementet har virkelig erfart at hendelser former politikken. 22. juli 2011 var ikke bare et terroranslag mot departementets ansatte. Det var også en hendelse som formet fremtiden – for mange av de ansatte, men også for organisering og prioritering av oppgaver. Selv om departementet har fått og mistet oppgaver mange ganger gjennom sine første 200 år, er det all grunn til å tro at beredskapsarbeid og krisestøtte vil bli liggende i det samme departementet som har ansvar for politiet – for all fremtid.

*Justisdepartementet har
virkelig erfart at hendelser
former politikken*



Blant annet på grunn av en annen hendelse nesten ti år i forveien. Terroren mot World Trade Center 11. september 2001 førte til at innenlands terrorbekjempelse for alvor ble globalisert. Norge ble både aktør og et tydeligere terrormål. Samtidig ble vi med på å utvikle det som noe dubiøst kalles det internasjonale overvåkingssamfunnet. Årene etter 11. september har vist oss at politiets arbeid for å ivareta innbyggernes sikkerhet ikke er effektivt med mindre det understøttes av effektive og gode overvåkings- og etterretningsorganisasjoner. Terroralarmen sommeren 2014 illustrerer de nye, og varige koblingene: Internasjonal etterretning fanget opp trusselen, det nasjonale sikkerhetspolitiet vurderte den, og politifolk på gater og torg var med på å vokte oss mot den.

Kontrollregimet for etterretnings- og sikkerhetstjenesten er også bestemt av hendelser. Stortinget hadde aldri oppnevnt Lund-kommisjonen og laget sitt eget kontrollorgan for de hemmelige tjenester, om det ikke hadde vært for det som ble kalt overvåkingsskandalene på 1980- og 1990-tallet. Og når først kontrollorganet er der, er det antageligvis umulig for fremtidige regjeringer noen gang å bringe ansvaret tilbake til justisdepartementet – der det etter manges mening burde ligge.

Sindige historikere vil likevel protestere mot påstanden om at hendelser former politikken. Noen ganger ja, men som oftest er drivkreftene langt sterkere og mer permanente. Det er den generelle globaliseringen, teknologiutviklingen og utviklingen av infotainment-samfunnet som i sterkeste grad vil forme justisdepartementets fremtid.

De fleste vil umiddelbart tenke seg noen følger av globalisering og teknologiutvikling. Men det er infotainment og journalistikk som er drivkraften i en av de tydeligste departementsutviklingene det siste tiåret – kommunikasjonsavdelingens vekst. Alle som skal si noe om fremtiden, har en trang til å forlenge dagens trender, men jeg mener det er gode grunner til å tro at det kommer til å bli enda flere kommunikasjonsfolk i departementene i fremtiden. Man kan til og med tenke seg en utvikling der kommunikasjonskunnskap blir den nye styringsvitenskapen i departementene, mens juristene, økonomene og statsviterne blir skjøvet ut i direktoratene og andre underliggende etater.

En slik antagelse bygger på at det etter hvert vil komme en forsterket debatt om skillet mellom fag og politikk i den indre forvaltningen. Den vil føre til at departementene blir rendyrkede politiske sekretariater med to likestilte formål som er flettet i hverandre: Byråkratene skal hjelpe den politiske ledelsen til å kommunisere politikk, men de skal også hjelpe statsråden å styre sektoren, og god styring er bare mulig, dersom man vet hvordan man skal kommunisere.

Den siste påstanden hviler på et premiss om at gammeldagse kommandolinjer i departementene blir svekket ettersom samfunnet veves stadig tettere sammen, Styringsutfordringene blir tverrsektorielle og svaret blir stadig mer nettverks- og prosjektorganisering. Når fag og kultur møter andre fag og andre kulturer, blir det kommunikasjonseksperter, historiefortellerne, som vinner – de som kan sette sine synspunkter og holdninger inn i en større

ramme – en ramme som statsråden og det politiske systemet anerkjenner.

Det blir behov for folk som kan få til «strategi-realisering». Ordet er ikke mitt, men ble brukt av den mangeårige kommunikasjonsrådgiveren og journalisten Svein Tore Bergestuen som nå har gått over til å bruke kommunikasjon som «et viktig verktøy for å få realisert planer og strategier».

Det paradoksale er at kommunikasjonskompetanse hos en part forutsetter det tilsvarende hos andre parter. De sterke fagmiljøene som samles i direktorater og andre etater vil etter hvert forstå at de er best tjent med at noen som kan kodene taler deres sak overfor statsråden. Samtidig vil

*Men hvem har sagt at
Lovavdelingen kommer til å
forbli i departementet?*

de i departementet som skal styre underliggende etater oppdage at det ikke bare er borgerne som trenger lettfattelig informasjon. Også de som skal styres må få styringsbeskjeder som de tror på, og som de kan identifisere seg med. Fremtidens oppdragsbrev vil bestå av færre konkrete mål og flere rammer – slike som kommunikasjonsfolket er gode på å utforme.

Innvendingene er selvfølgelig mange. Noen vil mene at de som driver med kommunikasjon kommer til å bli avslørt – dyktige jurister, økonomer, ingeniører og statsvitere vil vise at de ikke har klær på. Fremtidige statsråder vil forstå at de trenger å snakke direkte med fagfolkene om tall, grafer, paragrafer og tolkninger. De flinkeste av dem kommer til å fjerne kommunikasjonsfilteret. Og om

det ikke skulle skje i andre departementer, så vil det i hvert fall skje i Justisdepartementet – der man har Lovavdelingen.

Men hvem har sagt at Lovavdelingen kommer til å forbli i departementet? Nettopp for å understreke dens uavhengighet blir det kanskje nødvendig å få den ut. Den må for all del ikke mistenkes for å ha blitt smittet av kommunikasjonstenkningen som råder i resten av departementet. Skillet mellom faglig og politisk kommunikasjonsevne vil være så utydelig at det ikke blir mulig med troverdighet å si at en avdeling innenfor departementet er uavhengig og selvstendig.

Slik kan det gå. Trøsten får være at stadig flere av dagens unge tar to utdannelser. Juristenes fromme håp kan være at kommunikasjonseksperter plusser på med jusstudier.

Utviklingen blir dessuten lik for alle departementer. Den faglige kompetansen vil bli skjøvet lenger vekk fra statsråden på alle forvaltningsområder. Kanskje blir også departementene mindre.

En spesiell utfordring for justissektoren ligger i globaliseringen. En ting er at det blir vanskeligere å ha kontroll over politi og overvåkingsorganer, en annen ting er at arbeidet med rettsstaten kan bli relativt mindre viktig. I løpet av de kommende tiårene er det arbeidet for en internasjonal rettsorden som kommer til å bli det mest krevende og styrende. Og det ansvaret kommer antageligvis til å bli liggende i Utenriksdepartementet.

På dette punkt er det nødvendig med både forbehold og drøfting. I de siste årene kan det virke som om globaliseringen har stanset, og at det er tilhengerne av separatisme og proteksjonisme som er på fremmarsj. Flere europeiske land forsøker å bremse innvandringen. Arbeidet med å lage handelsavtaler står i stampe. Den internasjonale straffedomstolen får ikke til så mye. Krigsforbryterdomstolen sliter med legitimiteten. FNs og Europarådets menneskerettighetsarbeid blir latterliggjort i

Justisdepartementet kan ende opp som et politi, beredskaps, og kontroll- departement

det øyeblikket Saudi-Arabia, Aserbajdsjan og andre ikke veldig menneskeretts-hungrige land er med på å fortelle Norge hvordan vi bør oppføre oss.

I det store bildet er det, nå i 2014, kanskje aller størst grunn til å frykte at verden stivner til i nye mønstre med sterkt adskilte regioner og interesse-sfærer som bygger opp høyere grenser seg imellom.

Samtidig er globaliseringskreftene fortsatt sterke, og de fører i noen sammenhenger til irreversible endringer. Foreløpig er det bare Nord-Korea som fullstendig har nektet sitt folk tilgang til all informasjon om hvordan mennesker utenfor deres eget land har det. Kommunikasjonsteknologien gjør at de mentale avstandene mellom all verdens folk kommer til å bli mindre. Presset for migrasjon vil øke, livsforventningene vil bli mer like enn før. De aller fleste land har også bygget opp økonomiske systemer der selvforsyningsgraden er lavere enn noen gang i historisk tid. Presset for handel øker. Dersom klimapanelet har rett, vil det også komme så store endringer i våre fysiske omgivelser at selv de mest introverte land vil åpne for mer samarbeid.

Når globaliseringen får ny fart – etter en tid med noen tilbakeslag – kan vi vente at arbeidet med å regulere globaliseringen vil gå enda fortere. Det store temaet i vårt hundreår kan bli utviklingen av en internasjonal rettsorden.

Uansett om globaliseringen skyter fart igjen,

eller om vi går mot en mer faststivnet verdensorden med adskilte sfærer, kommer behovet for overvåking av befolkningen til å øke. Den teknologiske utvikling gjør både at vi blir sårbare på nye måter og den gir nye muligheter både for kriminelle og politiet. Når Politiets Sikkerhetstjeneste i jubileumsåret for grunnloven ber om lov til å samle inn og å analysere enorme mengder data fra hver og en av borgerne, kan det sees som et pek mot fremtiden. Dagens politikere vil kanskje si nei til så omfattende elektronisk overvåking, men det er lite tenkelig at fremtidens politikere vil nekte politiet å bruke de samme virkemidlene som de kriminelle. I forbrukersamfunnet, der kundene ønsker å få mest mulig skreddersydde tilbud for seg, er det til og med sannsynlig at de store kommersielle aktørene får lov til å overvåke oss.

Med overvåking følger kontroll. Når politikerne blir konfrontert med alle de farene økt overvåking medfører – for personvernet og for demokratiet, vil de svare med intensivert kontroll. Justisdepartementet kan ende opp som et politi, beredskaps, og kontrolldepartement. Men det kan også gå helt annerledes. Stortinget kan velge å videreutvikle dagens kontrollutvalg for de hemmelige tjenester (EOS-utvalget), noe som vil forkludre parlamentariske ansvarslinjer og i praksis føre til at de folkevalgte overtar noe av styringen av politiet. Justisdepartementet kan på dette felt gå en meget vanskelig fremtid i møte.

Her er det nødvendig med to omveier: Først om utviklingen av overvåkingssamfunnet, så om EOS-utvalget:

Det er ingen tvil om at internasjonal etterretning og nasjonal overvåking kommer til å få stadig flere overlappende oppgaver. De kommer til å utveksle stadig mer informasjon både om metoder, om enkeltpersoner og om potensielt farlige grupper, organisasjoner og land. Utfordringene med å kontrollere overvåkingssorganene blir enorme – det

vil ta lang tid før en overvåkings- eller en etterretningstjeneste i et land vil gi fra seg all nødvendig informasjon til kontrollører fra et annet land eller med en annen tjenestebakgrunn. Det kommer til å ta enda lengere tid før politikere og publikum har tillit til at kontrollen fungerer. Man trenger ingen krystallkule for å fastslå at det vil komme nye overvåkingsskandaler – gjerne slike som er nasjonale og internasjonale på samme tid.

Det «vanlige» politiet kan også få sine overvåkingsskandaler. Teknologien gjør at også de politifolkene som patruljerer gatelangs etter hvert vil bruke avanserte overvåkingsverktøy. Selv om det skal bli flere av dem og de skal patruljere mer, kommer de aldri til å være så tett på befolkningen at de kan regne med å kjenne til en person som ser truende ut. Da kan det være greit å rette Ipad'en mot vedkommende og å få opp alle relevante opplysninger – strafferegister, sykejournal og anmeldelser for husbråk.

I selv de enkleste straffesaker vil publikum forvente at politiet bruker IKT-verktøy, og de vil forvente at politiet har tilgang på opplysninger fra butikker, teleselskaper, bomringene og alle de andre som registrerer våre bevegelser. Potensialet for misbruk vil være enormt. Myndighetene kommer stadig til å måtte utvikle reglene for rettslig godkjenning og for etterpå-kontroll.

Den andre omveien går via Stortinget: Det er allerede nevnt at det var overvåkingsskandalene for noen tiår siden som førte til at EOS-utvalget ble opprettet. Under normale omstendigheter ville Arbeiderpartiet og Høyre ha vendt tomme ned for en slik konstruksjon. De har tradisjon for å stå fast på prinsippet om at statsråden skal ha fullt ansvar for virksomheten som ligger under hans eller hennes departement. Fullt ansvar innebærer at man også skal ha tilsyn eller kontroll med det som skjer. Dersom Stortinget overtar den løpende kontrollen av en etat, griper det også inn i styringen

av etaten. Et eksempel kan være at overvåkingspolitiet får kritikk for ikke å ha fulgt godt med på en gruppe som utførte en terrorhandling. Stortinget vil spørre overvåkingssjefen hvorfor det ikke blir gjort. Vedkommende vil vise til signaler eller ordre fra departementet, og statsråden vil si at det måtte bli slik fordi EOS-utvalget på et tidligere tidspunkt har satt ned foten for overvåking og registrering i en tilsvarende sak. Stortinget vil måtte stille Stortinget til ansvar.

Hvordan kan man på en tillitvekkende måte lage et system der bukken skal passe havresekken?

Forsvarsdepartementet og etterretningstjenesten har kjempet imot denne utvikling og har frem til nå fått medhold. Stortingsrepresentantene har ikke gitt EOS-utvalget så stor myndighet overfor e-tjenesten som utvalget selv har ønsket. Men det er et stort spørsmål om de vil klare å holde fast ved den linjen.

Det vil etter hvert gå opp for publikum at dagens kontrollutvalg for de hemmelige tjenester har et relativt begrenset mandat. Når også det vanlige politiets overvåking må kontrolleres, vil politikerne stå overfor valget mellom å utvide EOS-utvalget,

eller å be Justisdepartementet om å lage et system som både er tillitvekkende og som ivaretar behovet for ryddige parlamentariske ansvarslinjer. Men hvordan kan man på en tillitvekkende måte lage et system der bukken skal passe havresekken? Det hadde kanskje vært mulig om man ikke hadde hatt et annet system å sammenligne med. Men nå er EOS-utvalget der. Det har enn så lenge høy tillit.

Et alternativ er å lage en egen kontrollmyndighet – fristilt fra departementet. Men vil politikerne tørre å åpne opp for en stat i staten på et så sensitivt område? Neppe. Det er en grunn til at politiets overvåkingstjeneste alltid har vært tett styrt fra departementet. Selv fremtidige statsråder kommer til å ha hørt om alle de hemmelige tjenestene som har begynt å leve sitt eget liv og som har utviklet udemokratiske kulturer.

Nei, da holder jeg heller en knapp på at Stortinget vil være med på å utvikle den økte kontrollen som må komme av de hemmelige tjenester. Ettersom de blir stadig mer sammenvevet – også med det vanlige politiet, kommer Stortinget også til å bli tettere involvert i styringen av politiet.

Konklusjonen på det hele blir at Justisdepartementet kan gå en dyster fremtid i møte: Utenriksdepartementet kommer til å overta det mest spennende rettslige arbeidet, Stortinget kommer til å blande seg mer og mer inn i styringen av politiet, og om ikke det er nok, så kommer kommunikasjonsfolkene til å overta det hele.

Enda godt at politiske analytikers spådommer sjelden slår til.

STATSRÅDER 1814–2014

3. Departement (justissaker)

(2. mars 1814–30. november 1814)

1814–: Mathias Sommerhielm

2. Departement (justissaker)

(30. november 1814–31. desember 1818)

– 1815: Mathias Sommerhielm
1815–1816: Christian Adolph Diriks
1816–1817: Mathias Sommerhielm
1817: Christian Adolph Diriks
1817–1818: Christian Krohg
1818–: Christian Adolph Diriks

Justis- og politidepartementet

(1. januar 1819–31. desember 2011)

– 1825: Christian Adolph Diriks
1825–1826: Poul Christian Holst
1826–1827: Jørgen Vogt
1827–1832: Poul Christian Holst
1832–1833: Valentin Sibbern
1833–1836: Poul Christian Holst
1836–1837: Valentin Sibbern
1837: Andreas Arntzen
1837–1838: Poul Christian Holst
1838: Olaus Michael Schmidt
1838–1839: Valentin Sibbern
1839–1842: Olaus Michael Schmidt
1842–1843: Valentin Sibbern
1843–1845: Olaus Michael Schmidt
1845–1846: Hans Christian Petersen
1846: Valentin Sibbern
1846–1847: Hans Christian Petersen
1847–1848: Olaus Michael Schmidt
1848–1850: Søren Anton Wilhelm Sørenssen
1850–1851: Hans Christian Petersen
1851–1852: Søren Anton Wilhelm Sørenssen
1852: Peder Carl Lassen
1852: Søren Anton Wilhelm Sørenssen
1852–1853: Peder Carl Lassen

1853: Søren Anton Wilhelm Sørenssen
1853: Hans Christian Petersen
1853–1854: Jørgen Vogt
1854–1855: Hans Christian Petersen
1855–1856: Jørgen Vogt
1856–1857: August Christian Manthey
1857: Erik Røring Møinichen
1857: Iver Steen Thomle
1857: Jørgen Vogt
1857–1858: Erik Røring Møinichen
1858–1859: Hans Christian Petersen
1859–1860: August Christian Manthey
1860–1861: Christian Birch-Reichenwald
1861: Erik Røring Møinichen
1861–1863: Hans Gerhard Colbjørnsen Meldahl
1863–1864: August Christian Manthey
1864–1866: Hans Gerhard Colbjørnsen Meldahl
1866–1867: Erik Røring Møinichen
1867–1869: Hans Gerhard Colbjørnsen Meldahl
1869–1870: August Christian Manthey
1870: Johan Collett Falsen
1870–1871: Hans Gerhard Colbjørnsen Meldahl
1871–1872: Johan Collett Falsen
1872–1874: Hans Gerhard Colbjørnsen Meldahl
1874: Jacob Aall jr.
1874: Jens Holmboe
1874–1877: Johan Collett Falsen
1877–1878: Christian Selmer
1878–1879: Johan Collett Falsen
1879: Niels Petersen Vogt
1879–1880: Ole Bachke
1880: Christian Jensen
1880–1881: Christian Jensen
1881: Frederik Christian Stoud Platou
1881: Christian Schweigaard
1881–1882: Ole Bachke
1882–1883: Jens Holmboe
1883–1884: Christian Jensen
1884: Christian Schweigaard
1884: Ludvig Mariboe Benjamin Aubert
1884–1887: Aimar August Sørenssen
1887: Birger Kildal
1887–1888: Jacob Stang
1888: Walter Scott Dahl
1888: Jacob Stang
1888: Olai Johan Olsen

1888–1889: Walter Scott Dahl
1889–1890: Ferdinand Nicolai Roll
1890–1891: Ulrik Frederik Christian Arneberg
1891–1893: Ole Qvam
1893–1894: Francis Hagerup
1894–1895: Ernst Motzfeldt
1895–1897: Francis Hagerup
1897–1898: Harald Smedal
1898–1899: Ole Qvam
1899–1900: Einar Løchen
1900–1902: Ole Qvam
1902–1903: Søren Tobias Årstad
1903–1905: Francis Hagerup
1905: Christian Michelsen
1905: Edvard Hagerup Bull
1905–1907: Harald Bothner
1907–1908: Johan Olaf Bredal
1908–1910: Johan Castberg
1910–1912: Herman Carsten Johannes Scheel
1912–1913: Fredrik Stang
1913–1916: Lars Kristian Abrahamson
1916–1917: Andreas Tostrup Urbye
1917–1920: Otto Blehr
1920–1921: Otto B. Halvorsen
1921–1922: Olaf Amundsen
1922–1923: Arnold Holmboe
1923: Otto B. Halvorsen
1923: Odd Sverressøn Klíngenberg
1923–1924: Christian Lange Rolfsen
1924–1926: Paal Berg
1926: Ingolf Christensen
1926–1928: Knud Iversen Øyen
1928: Cornelius Holmboe
1928–1930: Haakon Martin Evjenth
1930–1931: Arne Sunde
1931–1933: Asbjørn Lindboe
1933–1935: Arne Sunde
1935–1939: Trygve Lie
1939–: Terje Wold
1940: Ole Fingalf Harbek (Administrasjonsrådet i Oslo)
1945: Carl Nicolai Stoud Platou (rådmann i Oslo)
– 1945: Terje Wold
1945: Johan Cappelen
1945–1951: Oscar Chr. Gundersen
1951–1952: Oscar Chr. Gundersen
1952–1954: Kai Knudsen

1954–1955: Gustav Sjaastad
1955: Jens Christian Hauge
1955–1963: Jens Haugland
1963: Petter Mørch Koren
1963–1965: Oscar Chr. Gundersen
1965–1970: Elisabeth Schweigaard Selmer
1970–1971: Egil Endresen
1971–1972: Oddvar Berrefjord
1972–1973: Petter Koren
1973–1976: Inger Louise Valle
1976–1979: Inger Louise Valle
1979–1980: Andreas Cappelen
1980–1981: Oddvar Berrefjord
1981: Bjørn Skau
1981–1985: Mona Røkke
1985–1986: Wenche Frogm Sellæg
1986–1989: Helen Marie Bøsterud
1989–1990: Else Bugge Fougner
1990–1992: Kari Gjestebý
1992–1996: Grete Faremo
1996–: Anne Holt
1997: Jørgen Kosmo
– 1997: Anne Holt
1997: Gerd-Liv Valla
1997–1999: Aud Inger Aure
1999–2000: Odd Einar Dørum
2000–2001: Hanne Harlem
2001–2005: Odd Einar Dørum
2005–2011: Knut Storberget
2011–: Grete Faremo

Justis- og beredskapsdepartementet

(1. januar 2012–)

– 2013: Grete Faremo
2013–: Anders Anundsen

Politik
tets
AL

Justis og Politi
departementets
JOURNAL

1937

Justis-
departementet.
A
Kriminalkontoret.

1. Brevbok 1831-1835

2. Brevbok 1836-1840

150

DEPARTMENTEN
PROTOKOL

FØR
DEN NORSKE

Justis-
departementet.
J. protokoller

No. 11

