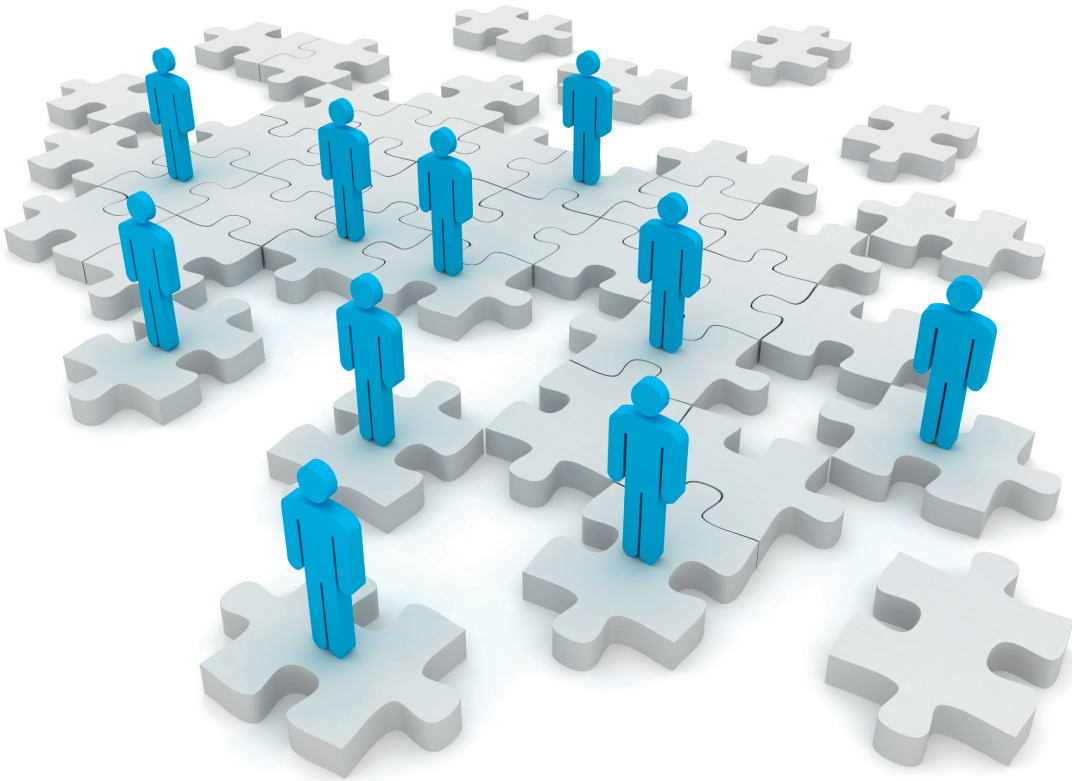
Ragnar L. Auglend

Politiloven § 16 første ledd

– en rettslig skranke for valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene?



PHS Forskning 2012: 3

POLITIHØGSKOLEN

Ragnar L. Auglend

Politiloven § 16 første ledd

– en rettslig skranke for valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene ?

PHS Forskning 2012: 3

© Politihøgskolen, Oslo 2012

PHS Forskning 2012: 3
ISBN 978-82-7808-089-4 (trykt utgave)
ISBN 978-82-7808-090-0 (elektronisk utgave)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
Forskningsavdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: GLOG as
Layout: Eileen Schreiner Berglie, PHS
Trykk: www.kursiv.no

Forord

Politi- og lensmannsetatens distriktsorganisasjon er regulert i pl. § 16. Bestemmelsen er detaljrikt utformet ved at den angir både struktur, subordinasjonsforhold og kompetanseforhold. Til tross for dette gir den ingen entydig og materielt dekkende presentasjon av de rettslige rammene for organisasjon og ledelse internt i politidistriktene. Dette har gitt opphav til usikkerhet, og videre bidratt til at fremdriften i politireformens fase II, der driftsenhetsstrukturen sto i fokus, ikke er blitt optimal.

Artikkelens hovedproblemstilling er om pl. § 16 første ledd representerer en rettslig skranke for valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene. Den videre drøftelsen er konsentrert om følgende tre sider ved bestemmelsen: ledelsesforholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef i tredje setning, distriktsinndelingskompetansen i sjette setning og angivelse av distriktsstrukturen i første og andre setning. Dernest vurderes om reguleringen i pl. § 16 første ledd er egnet til å fremme effektiv drift, ledelse og oppgaveløsning i politi- og lensmannsetaten. Som bakgrunn for disse drøftelsene er det redegjort kort for organisasjonsutviklingen i etaten, for forholdet mellom regulering i kraft av organisasjonsmyndigheten og lovregulering av internadministrative forhold og for lovgivningstradisjonen knyttet til lensmannens status som lokal politileder.

Jeg takker professorene Jan Fridthjof Bernt og Asbjørn Strandbakken for mange verdifulle innspill under arbeidet og for gjennomlesning av artikkelen. Jeg takker også kst. politidirektør Vidar Refvik og visepolitimester John Reidar Nilsen for nyttige synspunkter og for kvalitetssikring av fakta knyttet til praksis og korrespondanse. Videre takker jeg professor Tor-Geir Myhrer for å ha antatt artikkelen

for publisering i PHS Forskning og Eileen Schreiner Berglie for å ha bistått med å sette manuskriptet i stil og orden.
Endelig vil jeg, som tidligere politimester, takke de hovedtillitsvalgte og ledergruppen i Hordaland politidistrikt for å ha gitt sin tilslutning til en formålsorientert og realitetsforankret tolking av pl. § 16 første ledd i pakt med de føringer som har vært gitt av departement og Storting. Som en konsekvens av dette, kunne politidistriktet være i front tidlig under politireformen hva gjelder utvikling og utprøving av modeller for drift og styring av den lokale polititjenesten.

Bergen, 15. januar 2012

Ragnar Auglend

Abstract

Section 16 in the Norwegian Police Act draws up the legal framework for the internal organization in the police districts. This provision regulates both formal structure, subordination and the authority to organize. In spite of its many details, the provision is not unambiguous. This has generated uncertainty amongst both leaders in the police and leaders of the police unions, and as a consequence, the progress in the implementation of the later phases in the ongoing police reform in Norway has not been optimal. In this respect the article focuses on some of the challenges in this process of implementation, including an attempt to clarify the relation of leadership and management between the Chief Constable and the local police leaders.

Innhold

1. Problemstilling og hovedtema 9

2. Bakgrunn 17

3. Oversikt over den videre fremstillingen 25

4. Kort om organisasjonsutvikling i politi- og lensmannsetaten 27

5. Nærmere om organisasjons- og instruksjonsmyndigheten 35

6. Tilbakeblikk på lensmannens rolle som lokal politileder 47
   - 6.1 Utgangspunkt 47
   - 6.2 Politiloven av 10. juni 1927 48
   - 6.3 Politiloven av 13. mars 1936 50
   - 6.4 Etterarbeider og forvaltningspraksis vedrørende den organisatoriske reguleringen i politiloven av 13. mars 1936 52

7. Etablering av distriktsinterne driftsregioner 65
   - 7.1 Innledende bemerkninger 65
   - 7.2 Bestemmelsens karakter 66
   - 7.3 Bestemmelsens innhold 71
     - 7.3.1 Alternativ 1: Organisasjonsstrukturen 71
     - 7.3.2 Alternativ 2: Kodifisering av ledelsesforholdet 72
     - 7.3.3 Alternativ 3: Rollen som lokal politileder 73
   - 7.4 Motivene til reguleringen av organisatoriske forhold og nivåstruktur i politiloven av 4. august 1995 75
   - 7.5 Grunnlagsdokumentene for Politireform 2000 81
   - 7.6 Motivene til endringene i politiloven kapittel III i 2004 87
   - 7.7 Oppsummering 94

8. Kompetansenormen i pl. § 16 første ledd som begrensning i departementets myndighet 99

9. Etatens nivåstruktur i pl. § 16 første ledd som begrensning i departementets kompetanse 103

10. Vurdering av den organisatoriske reguleringen i pl. § 16 første ledd 105
10.1 Utformingen av pl. § 16 første ledd 105
10.2 Sondringen mellom intern styringsstruktur og ekstern organisasjonsstruktur 107
10.3 Lovreguleringen av lensmannen/politistasjonssjefen som lokal leder av polititjenesten under politimesteren 114
11. Avsluttende bemerkninger 117
Kilder 120
Forkortelser 123

1. Problemstilling og hovedtema

Organiseringen av politi- og lensmannsetaten, herunder distriktsinndelingen, er regulert i pl.§ 16, som har denne ordlyd:

> «Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. Politidistriktene inndeles i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter. I et lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt har lensmannen eller politistasjonssjefen ledelsen av politiet under politimesteren. I politistasjonsdistrikter der de oppgavene som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver, ikke ivaretas av politistasjonen, skal de ivaretas av et namsfogdkontor som en egen driftsenhet ledet av en namsfogd. Lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver skal omfatte en eller flere hele kommuner. Inndelingen fastsettes av Kongen. Kongen fastsetter også hvordan distriktsinndelingen skal være i forhold til den norske del av kontinentalsokkelen og områder utenfor sjøterritoriet som norsk rett får anvendelse på.
>
> Kongen kan bestemme
>
> 1. at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer,
> 2. at visse politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse i flere politidistrikter,
> 3. at en politimester, som en varig ordning, helt eller delvis skal fritas for bestemte gjøremål, og at de legges til en annen politimester eller til et annet politiorgan,
> 4. at enkelte namsfogder skal ligge direkte under Politidirektoratet.
>
> For øvrig gir departementet bestemmelser om organisatoriske spørsmål. Departementet kan herunder fastsette samarbeidsordninger mellom distrikter, gi bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser og om ordninger som nevnt i annet ledd nr. 3 når dette skjer for en bestemt anledning eller for et avgrenset tidsrom».

Først og fremst gir bestemmelsen materielle regler om selve *strukturen* i politiorganisasjonen, jf. henholdsvis første ledd første og andre setning. Dernest regu-

leres det interne *polisiære ledelsesforholdet* mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef, jf. første ledd tredje setning. Videre fastsettes *organiseringen* av de sivile rettspleieoppgavene som ved lov er lagt til politiet, jf. første ledd fjerde og femte setning.[1] Deretter angis *kompetansen* til å bestemme distriktsinndelingen, etablere sentrale og regionale politiorganer, beslutte regional samordning og ledelse av nærmere bestemte politioppgaver, fastsette at enkelte namsfogdkontor skal organiseres direkte under Politidirektoratet, og endelig *kompetansen* til å gi bestemmelser om øvrige organisatoriske spørsmål, jf. første ledd sjette og syvende setning, andre ledd og tredje ledd. Her omfattes både formelle og materielle sider ved disse kompetanseforholdene, altså både *hvem*, det vil si hvilket organ, som har myndighet, og *hva* som i tilfelle kan være gjenstand for regulering.

Bestemmelsen, og da særlig reguleringen i første ledd, har fått en detaljrik utforming. Til tross for dette, er sentrale sider ved etatens lokale organisasjon verken fullstendig eller entydig angitt. Spesielt gjelder dette forholdet mellom formelle organisatoriske enheter og intern driftsenhetsstruktur. En viss avklaring fås ved å sammenholde teksten i forskjellige setninger. Videre fremkommer visse innholdsmessige elementer motsetningsvis av formuleringen i en og samme setning.[2] Dertil inneholder bestemmelsen normer av ulik karakter, som til dels følger om hverandre. Umiddelbart gir den således ingen klar og materielt dekkende presentasjon av de rettslige rammene for etatens driftsorganisasjon.

Den overordnede problemstilling i artikkelen er om de organisatoriske bestemmelsene i pl. § 16 første ledd er å anse som rettslige skranker ved etablering av distriktsovergripende samarbeidsordninger på driftsnivå innad i politidistriktene, og i tilfelle hvilke innholdsmessige konsekvenser dette vil få ved valg av intern lokal organisering. Med dette som ramme, vil fremstillingen bli konsentrert om følgende *tre* underliggende problemstillinger.

---

1 I følge tvfbl. § 2-1 er *namsmannen* og tingretten namsmyndighet. Namsmyndighetene avgjør alle begjæringer og innvendinger som blir satt frem under en sak om tvangsfullbyrdelse, og som gjelder fremme av saken eller fremgangsmåten under gjennomføringen. *Lensmann, namsfogd* og *politistasjonssjef*, som alle er stillinger i politiorganisasjonen, er etter tvfbl. 2-2 første ledd namsmann i henholdsvis lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og i politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver.

2 Eksempelvis fremkommer de ulike alternativene for lokal organisering av polititjeneste og sivile rettspleieoppgaver ved å sammenholde andre og femte setning i første ledd. Videre fremgår det motsetningsvis av formuleringen i første ledd fjerde setning at namsfogdkontor skal være egne driftsenheter, jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 28 og 51.

Den *første* av disse problemstillingene knytter seg til forståelsen av bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning, som foreskriver at lensmannen/politistasjonssjefen har ledelsen av politiet *under* politimesteren i lensmannsdistriktet/politistasjonsdistriktet. Organisatoriske ordninger som innebærer at én lensmann/politistasjonssjef trer inn i styringslinjen direkte under politimesteren, og helt eller delvis gis ansvar for politivirksomheten i en region med *flere* lensmannsdistrikter og/eller politistasjonsdistrikter, samsvarer ikke med ordlyden i denne bestemmelsen. Dette har vært et sentralt tema under den strukturreformen som ble satt i verk i vår politiorganisasjon høsten 2001.[3] Således er det et behov for å avklare om bestemmelsen representerer en materiell begrensning i den organiseringsmyndigheten som er hjemlet i pl. §16 tredje ledd. Dette vil også være artikkelens hovedtema.

I historisk perspektiv fremstår lensmannsinstitusjonen om en av de viktigste rettshåndhevende instansene i vårt samfunn. Det samme gjelder institusjonens rolle som lokal forvaltningsmyndighet.[4] Innen politiretten[5] har dette gitt opphav til en egen lovgivningstradisjon, som har befestet lensmannens status som selvstendig øvrighetsperson og lokal politileder direkte underlagt politimesteren. Denne århundrelange tradisjonen har hatt en ikke ubetydelig innvirkning på utviklingsarbeidet i politiet og lensmannsetaten opp gjennom tiden, og da slik at forslag til lovendringer og organisatoriske tilpasninger ofte er blitt møtt med både politisk og etatsintern motstand.[6] Tradisjonen har også gitt seg utslag under det pågående reformarbeidet – først og fremst som grunnlag for en strikt og formell tolking av det lovregulerte forholdet mellom lensmann og politimester. Dette har igjen resultert i at gjennomføring av reformer på driftsnivå i mange politidistrikter er blitt ekstra vanskelig.

Denne tradisjonelle tilnærmingen til lensmannens status som lokal øvrighet er et sentralt utgangspunkt for forståelsen av de organisatoriske bestemmelsene

---

3 Om innholdet i denne reformen, som går under betegnelsen «Politireform 2000», se nærmere punkt 4. I reformens første fase ble antallet politidistrikter redusert fra 54 til 27. Et av de første tiltakene i gjennomføringen besto i å utnevne nye politimestre. Denne prosessen starten høsten 2001.

4 Om lensmannsinstitusjonens historie, se Tønnesen s. 41-46. I Politilovkomiteen 1912 s. 29 er lensmannsetatens rolle mot slutten av 1800-tallet beskrevet slik: «Praktisk talt er lensmændene statsforvaltningens eneste civile repræsentant i de enkelte herreder; og deres kontor er administrationens dør ut til publikum.»

5 «Politirett» er et «paraplybegrep» som tar opp i seg rettsregler fra flere juridiske disipliner, som samlet utgjør rettsgrunnlaget for politiets organisasjon, tjenesteforvaltning og oppgaveløsning.

6 Om dette, se nærmere under punkt 6.

som gjelder i dag. Dette innebærer for det første at tradisjonens utvikling og innhold må klarlegges. Videre må det avklares om den fortsatt har rettslig relevans, og i tilfelle hvilken vekt den kan tillegges ved tolkingen.

Den *andre* underliggende problemstillingen refererer seg til forholdet mellom kompetansen til å fastsette selve distrikts*inndelingen* og kompetansen til å bestemme den distrikts*interne* organiseringen. Etter pl. § 16 første ledd sjette setning fastsetter Kongen inndelingen i distrikter, altså etatens *formelle* organisasjonsstruktur, som omfatter både politidistriktsinndeling og inndelingen i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter.[7] For øvrig ligger det til Justisdepartementet å bestemme hvilke organisatoriske ordninger som *ellers* skal gjelde *internt* i politidistriktene, jf. pl. § 16 tredje ledd. I realiteten, og alt etter valg av ansvarsmodell, kan slike departementsbestemte *interne* driftsregioner med flere lokale distrikter, ha tilnærmet samme ledelses- og styringsstruktur som *formelle* enheter, altså enheter som er fastsatt ved kgl. res.[8] Dessuten må driften av den lokale politivirksomheten i ethvert tilfelle baseres på stor grad av delegasjon, hvilket innebærer at valg av organisatorisk ramme etter forholdene vil få begrenset praktisk og operativ betydning. Følgelig kan «administrativ» departementsbehandling fremstå som en uformell organisatorisk «snarvei» for å omgå den mer omstendelige prosedyren som er knyttet til formelle distriktsreguleringer. Dette tilsier en avklaring av om de hensyn som var avgjørende for at distriktsinndelingskompetansen ble lagt til Kongen, også setter grenser for innholdet i de samarbeidsordningene som kan bestemmes av departementet.

Den *tredje* underliggende problemstillingen gjelder spørsmålet om reguleringen av nivåstrukturen i politi- og lensmannsetaten i pl. § 16 første ledd første og annen setning, med et politidistriktsnivå og et lokalt tjeneste- og driftsnivå, også setter skranker, eller legger føringer for utformingen av den indre strukturen i de regionale organisatoriske løsningene.

Eldre lovregulering av offentlige etater og deres virksomhet hadde gjennomgående et stort innslag av organisatoriske bestemmelser, også om interne styrings-

7 Med «Kongen» menes i denne sammenheng «Kongen i statsråd», jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 66-67 og Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 28. Distriktsreguleringer må dermed besluttes ved kgl. res.

8 Ledelsesordninger bygget på totalansvarsprinsippet, som er den mest omfattende modellen, innebærer at lederen har ansvaret for alle sider ved den aktuelle virksomheten, herunder personalansvar, økonomiansvar, administrativt ansvar og resultatansvar.

messige forhold. I prinsippet kunne disse bestemmelsene like gjerne vært gitt i kraft av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i statsforvaltningen.[9] Ikke sjelden utgjorde de lovens hovedinnhold, mens materielle tema knyttet til selve myndighetsutøvelsen ble ofret relativt liten oppmerksomhet. Dette gjaldt også i politilovgivningen.[10] Pl. § 16 har fortsatt et visst innslag av detaljerte organisatoriske bestemmelser, og kan således ses som et ekko av en lovgivningstradisjon som ellers i stor grad er blitt forlatt.

> I Forvaltningslovkomiteens innstilling er det foretatt en relativt detaljert gjennomgang av struktur og innhold i eldre offentligrettslig lovregulering. Her fremholdes blant annet at forvaltningslovgivningen før århundreskiftet var fattig på materielle regler. Enevoldstidens autoritære prinsipper satte fortsatt sitt preg på myndighetsutøvelse og saksbehandling. Også regler om kontradiksjon, begrunnelse og klage, var en sjeldenhet. Selv om saksbehandlingsregler og øvrige materielle bestemmelser etter hvert ble tatt inn i en del lover, var dette likevel nærmest å betrakte som unntakstilfelle. Det var først mot slutten av mellomkrigstiden, og særlig ut på 1950-tallet at rettssikkerhetsspørsmålene i forvaltningsvirksomheten for alvor ble satt på kartet. Dette gjaldt både i saksbehandlingen og ved utformingen og tolkingen av forvaltningens fullmakter.[11]

I utgangspunktet ligger det til Regjeringen å bestemme organisering og fordeling av arbeidsoppgaver innenfor det statlige forvaltningsapparatet. Organisasjonsmyndigheten når det gjelder departementsordningen er forankret i Grl § 12. Regjeringens alminnelige kompetanse til å fastsette intern organisering og arbeidsfordeling, herunder delegere slik kompetanse, hva gjelder underordnede organer og etater i statsforvaltningen utledes av Grl. § 3. Regjeringens konstitusjonelle rolle som utøvende maktorgan er utslag av det maktfordelingsprinsipp som Grunnloven er tuftet på. Videre er det sikker forvaltningsrettslig sedvane at direktorater og øvrige forvaltningsorganer har kompetanse til å regulere egen og underordnede enheters organisering og tjenesteutførelse.[12]

I prinsippet representerer lovregulering av slike organisatoriske forhold en inngripen i denne maktfordelingen, ved at Stortinget innskrenker Regjeringens og forvaltningsapparatets handlingsrom i internadministrative forhold. Videre vil

---

9 Om organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i statsforvaltningen, se nærmere under punkt 5.

10 Se Tønnesen s. 28-39 og Auglend m.fl. s. 52-55.

11 Se Forvaltningslovkomiteens innstilling av 13. mars 1958 s. 8-25.

12 Om maktfordelingsprinsippet, den utøvende makt og organisasjonsmyndigheten i den statlige forvaltningen, se Bernt og Rasmussen s. 17-24. Se også nærmere under punkt 5.

lovbestemte strukturer og øvrige formaliserte organisatoriske løsninger gi mindre fleksibilitet hva gjelder forvaltningens tilpasning til løpende endringer i samfunnsforholdene. Dernest vil det materielle innholdet i slike lovbestemmelser ofte være resultat av et kompromiss mellom politiske og faglige hensyn. Ikke sjelden har det førstnevnte hensynet her vist seg å veie tyngst ved selve utformingen, og da på bekostning av det som måtte fremstå som mest rasjonelt faglig og administrativt sett. Endelig kan bestemmelser med særlig regulering av enkelte offentlige gjøremål, herunder bestemte stillingers rang og myndighetsområde, gi grunnlag for formelle og statusfokuserte tilnærminger til organisatoriske problemstillinger. I sum bidrar slike lovregulerte organisatoriske og styringsmessige bindinger til å komplisere organisasjonsutvikling og effektiviseringsprosesser i offentlig forvaltning

> Medbestemmelselsesordningene for tilsatte i staten representerer en tilsvarende beskjæring av organisasjonsmyndigheten, men da med motsatt fortegn. Her er det ikke en annen statsmakt som griper inn med lovregulering i organisatoriske og strukturelle forhold, men staten selv som i avtale med de tilsattes fagorganisasjoner helt eller delvis fraskriver seg eneretten til å regulere interne organisatoriske forhold. I ytterste konsekvens kan dette bli et demokratisk problem, ved at den utøvende makt avgir internadministrativ myndighet til organer og aktører som ikke er underlagt folkevalgt kontroll. De tilsatte, som utgjør den fysiske arbeidskraften, vil ha stor reell innflytelse i slike medbestemmelsesprosesser. Det er da en viss risiko for at rene fagforeningspolitiske interesser kan bli tillagt vel så stor vekt som viktige faglige hensyn ved avgjørelsen av organisatoriske spørsmål. Konsekvensen kan bli ordninger som ikke er optimale verken hva gjelder krav til effektivitet, eller krav til kvalitet og servicenivå i forvaltningen.
>
> I følge Hovedavtalen § 13 nr. 2a er interne organisasjonsendringer gjenstand for forhandlinger hvis *både* organisasjonskartet endres, *og* endringen er ment å vare over seks måneder *og* endringen medfører omdisponering av personale og/eller utstyr. Endringer i organisatoriske forhold får gjennomgående stor betydning for det en tilsatt vil oppleve som grunnleggende elementer i et arbeidsforhold, bl.a. endret arbeidssted, nye enheter med nye kolleger og nye ledere og nye tjenesteordninger. Med bakgrunn i at arbeidsavtalen kan ses som en «sosioøkonomisk» kontrakt, der tjenestemannens arbeidskraft er både «varen» (det økonomiske aspektet) og «væren» (det sosiale aspektet), fremstår en rett til medbestemmelse på dette punkt som både naturlig og rimelig.[13]
>
> Etter Hovedavtalen § 2 nr. 3 skal imidlertid tillitsvalgte ikke delta i politiske beslutninger, i beslutninger knyttet til politiske prioriteringer og i beslutninger som henholdsvis treffes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, eller som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle. Ved uenighet

[13] Om arbeidsavtalen som kontrakt, se Evju s. 3-32.

om beslutningen går inn under denne bestemmelsen, avgjøres spørsmålet av vedkommende fagdepartementet. Det er intet til hinder for at et fagdepartement kan åpne for «merbestemmelse» i saker som etter Hovedavtalen er unntatt fra medbestemmelse. En adgang til slik «merbestemmelse» i saker der avtalefestede begrensninger i retten til medbestemmelse er forankret i «politiske» hensyn, jf. § 2 nr. 3, representerer i utgangspunktet en «ansvarsfraskrivelse» fra den utøvende makts side. En slik selvpålagt begrensning i eget handlingsrom er heller ikke uproblematisk i et demokratisk perspektiv. Om dette, se nærmere teksten i petit på s. 20-22.

Både konstitusjonelt og forvaltningsrettslig er følgelig lovregulering av organisatoriske og internadministrative forhold i statsforvaltningen et velegnet tema for en bredere prinsipiell utredning og analyse. I denne artikkelen vil imidlertid ikke dette temaet bli gjenstand for nærmere drøftelse, ut over en kort behandling av det «rettslige spenningsfeltet» mellom organisasjons- og instruksjonsmyndigheten som internadministrativ regulator på den ene side, og lovregulerte organisatoriske bindinger på den annen, hvilket også vil bli trukket inn som moment ved tolking av reguleringen i pl. § 16. Særlig gjelder dette der utviklingen har ført til at formaliserte strukturer ikke lenger fremmer de hensyn som opprinnelig lå til grunn for vedkommende lovregulering. Med unntak for et tilfelle, der departementet har gitt rett til «merbestemmelse» i et saksforhold som etter Hovedavtalen § 2 nr. 3 kunne vært unntatt medbestemmelse, vil heller ikke medbestemmelsesordningen som begrensning i statens internadministrative myndighet bli nærmere behandlet.

Den organisatoriske reguleringen av de sivilrettslige oppgavene ble tatt inn i politiloven ved omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet, som ble iverksatt 1. januar 2006.[14] Disse bestemmelsene kommer heller ikke til å bli omtalt nærmere, men uttalelser i lovforarbeidene vil stå sentralt som tolkingsmomenter ved avklaringen av de problemstillingene som er nevnt ovenfor.[15]

[14] Jf. pl. § 2 punkt 7, pl. § 16 første ledd fjerde og femte setning og pl. § 29 andre ledd.

[15] Forarbeidene er inntatt i Ot. prp. nr. 43 (2003-2004), Innst. O. nr. 90 (2003-2004), Ot.prp. nr. 53 (2004-2005) og i Innst. 0. nr. 77 (2004-2005).

2. Bakgrunn

Politi- og lensmannsetaten er en utpreget desentralisert etat med 27 politidistrikter og ca. 350 driftsenheter, hvorav ca. 270 lensmannsdistrikter. Lensmannsdistriktene og politistasjonsdistriktene representerer driftsnivået i etaten og er dermed bærebjelken i førstelinjetjenesten ut mot samfunn og befolkning. Samfunnsutviklingen, særlig utviklingen i demografiske forhold med endret bosettingsmønster og bedrete kommunikasjoner, den teknologiske utviklingen og kriminalitetsutviklingen, med et økende innslag av organisering, internasjonalisering og mobilitet, har stor innvirkning på politiets evne til effektiv og god oppgaveløsning.[16] Disse eksternt betingede endringene, sammenholdt med nye krav om bedre tjenesteyting, god tilgjengelighet og nærhet til befolkningen, kan møtes med flere typer virkemidler, bl.a. økonomiske, personalpolitiske, prosessuelle, strukturelle og organisatoriske.[17] Følgelig ble utformingen av den lokale driftsstrukturen i politiet et sentralt spørsmål under politireformen. Erfaring har vist at endringer på dette nivået, enten ved etablering av større driftsregioner, eller gjennom formell sammenslåing av lensmannsdistrikter/politistasjonsdistrikter, kan være effektive og viktige tiltak for å sikre bedre samlet utnyttelse av ressursene innad i et politidistrikt. Videre at en tilsvarende virkning til en viss grad også kan oppnås ved organisasjonsutviklingstiltak internt i eksisterende enheter.[18]

---

16 Jf. NOU 1999: 10 s. 32-36, St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 85-92 og Politidirektoratet (2008) s. 10-20.

17 Jf. St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 73-85. De viktigste *strukturelle* virkemidlene er distriktsinndeling, organisasjonsnivåer, samt lokalisering av enheter og plassering av oppgaver og ansvar, altså «organisatoriske» forhold av mer permanent karakter. De mest sentrale *organisatoriske* virkemidlene er lederskap, styrings- og samarbeidsformer, tjenesteordninger og arbeidsprosedyrer, altså mer kortsiktige forhold som etter sin art krever en mer løpende tilpasning til aktuell arbeidssituasjon og konkrete arbeidsoppgaver.

18 Se Agenda: Sluttevaluering Politireform 2000, Hovedrapport (2006) s. 74-75 og 79-80 og St.meld. nr. 42 (2004-2005) punkt 5.1.

Det følger av pl. § 16 første ledd sjette setning at distriktsinndelingen fastsettes av Kongen. I praksis har Justisdepartementet gjennomgående krevet lokal enighet før saker om formell sammenslåing av distrikter på driftsnivået er blitt fremmet for Regjeringen. Dette kravet har innbefattet enighet både blant tjenestemannsorganisasjonene, på ledernivå i politidistriktet og blant berørte kommuner. Ikke sjelden har kommunal uenighet i reguleringsforslaget gjort at saker er blitt stanset. Dermed har kommunene de facto, i alle fall i perioder, nærmest hatt vetorett i denne typen reguleringssaker.[19]

> Praktiseringen av kravet om kommunal enighet har variert over tid. Således ble det på 1990-tallet gjennomført flere distriktsreguleringer uten at alle berørte kommuner var enige. Under politireformen ble det derimot fulgt en mer restriktiv linje på dette punkt.[20] I 2004 ble det foretatt en foreløpig evaluering av politireformen, og i St.meld. nr. 42 (2004-2005) om politiets rolle og oppgaver oppsummeres hovedkonklusjonene i denne evalueringen, jf. s. 54-55. Bl.a. refereres det her til de positive erfaringene som var høstet med samarbeidsordninger og regionordninger internt i politidistriktene, og videre til evalueringsrapportens anbefaling om at arbeidet med slike ordninger og tilpasninger burde videreføres. Departementet vurderte dette innspillet som svært nyttig i den videre oppfølgingen av reformarbeidet. Stortinget sluttet seg til dette ved sin behandling av meldingen, og slo samtidig fast at det skulle være anledning til å myke opp de rammer for lokal organisering som hadde vært lagt til grunn initialt under reformen. Med dette som bakgrunn ble det åpnet for justering av organiseringen lokalt med begrensede forsøk i utvalgte distrikter, jf. Innst. S. nr. 145 (2005-2006) s. 9. Følgelig fikk Politidirektoratet i oppdrag å etablere en prøveordning i to politidistrikter, som skulle gis anledning til å utprøve både grensereguleringer, offentlige servicekontor og et strukturert samarbeid med kommunene (politiråd), jf. Justisdepartementets brev av 4. januar 2007, ref. nr. 200608930.
>
> Hordaland og Follo politidistrikter ble valgt ut. Ved vedtak i statsråd 29. august 2008 ble 18 lensmannsdistrikter i Hordaland politidistrikt besluttet redusert til 7. Det samlede antallet lensmannsdistrikter i dette politidistriktet ble dermed redusert fra 22 til 11. Videre ble to politistasjonsdistrikter slått sammen til ett distrikt. Antallet politistasjonsdistrikt ble således redusert fra fem til fire. Flere kommuner i Hordaland uttrykte skepsis til sammenslåing, men ga sin tilslutning under henvisning til politidistriktets forutsetning om at det skulle opprettholdes et publikumstilpasset tjenestetilbud ved de tidligere lensmannskontorene. En kommune motsatte seg imidlertid sammenslåing. I lys av at befolkningen i denne kommunen utgjorde 0,2 % av det totale antall innbyggere i politidistriktet, ville en rigid praktisering av enighetskravet her ført til et uantakelig resultat. Ved kgl. res. 18. desember 2009 ble 13 lensmanns- og politistasjonsdistrikt i Follo politidistrikt besluttet slått sammen til to politistasjonsdistrikt. Etter en omfattende

[19] Se Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse s. 25.

[20] Denne restriktive linjen var forankret i Justiskomiteens merknader til den lokale organiseringen av politiet,jf. Innst. S. nr. 241 (2000-2001) s. 6-7.

> prosess, ble det oppnådd enighet med de berørte kommunene i dette politidistriktet. Erfaringene fra disse to prosjektene vil bli lagt til grunn i det videre arbeidet med å utvikle den lokale driftsorganisasjonen i politidistriktene.[21]

I disse reguleringsprosessene har politidistriktene gjennomgående hatt en faglig tilnærming i sin dokumentasjon av behovet for sammenslåing, der polisiære og administrative forhold er blitt vurdert opp mot rammeforutsetninger, både interne og eksterne, som en politiledelse løpende må forholde seg til. Særlig gjelder dette rammevilkår knyttet til budsjett, tjenesteforvaltning og kompetanse. Med bakgrunn i disse vurderingene er det så blitt konkludert med at mange driftsenheter, først og fremst de mindre og mellomstore lensmannsdistriktene, verken har ressurser eller kompetanse til alene å kunne opprettholde en forsvarlig og lovlig politiberedskap i eget distrikt, og ellers ivareta øvrige pålagte oppgaver på betryggende vis. Således har politidistriktenes argumentasjon over tid klart underbygget et reelt og saklig behov for endringer i den lokale driftsstrukturen.

Tradisjonelt har kommunenes argumenter mot sammenslåing i stor grad vært lokalpolitisk forankret, med særlig vekt på ønsket om å beholde sitt nærpoliti og sin egen lensmann. I den forbindelse har ofte nære relasjoner til kommunale myndigheter og lokale organisasjoner, nærhet til befolkningen og god lokalkunnskap vært fremhevet som avgjørende forutsetninger for en god lokal polititjeneste. Samlet sett har kommunene vist seg å legge vesentlig mindre vekt på de driftsmessige utfordringer som samfunnsutvikling og trender i kriminaliteten vil stille politiet overfor på kort og lang sikt, enn det en nøktern vurdering av situasjonen burde tilsi. Reelt sett har kommunene her uttalt seg om bruken av statlige midler, som de selv ikke har noe økonomisk ansvar for. Dermed er det heller ikke gitt at fokuset på rasjonaliseringstiltak vil være like fremtredende som der ansvar for organisering, oppgaveløsning og økonomi er samlet på én og samme hånd. Ikke sjelden har den lokale motstanden mot distriktsreguleringer båret mer preg av å være en ren distriktspolitisk kamp for å bevare administrative strukturer og lokale posisjoner, enn en reell diskusjon om hva som egentlig tjener lokalbefolkningen best.[22]

---

21 Jf. Politidirektoratet (2010): Resultatreform s. 12-13.

22 Det samme har også gjort seg gjeldende i prosesser knyttet til sammenslåing av kommuner, jf. Bernt og Rasmussen s. 21.

Den restriktive politiske linjen, som over år har vært fulgt i saker om formell sammenslåing av lensmannsdistrikter, har – naturlig nok – ført til at politimestrene har vært tilbakeholdne med å foreslå slike reguleringer. Dette, sammenholdt med at saksbehandlingen gjerne har gått over lang tid, har bidratt til en lite effektiv organisasjonsutvikling i etaten, særlig på førstelinjenivået. Tidvis har dette også ført til lokal frustrasjon, særlig der andre og mer tjenlige organisatoriske løsninger med stor grad av sannsynlighet kunne ha gitt en samlet sett bedre lokal polititjeneste.

Med dette som bakgrunn, og som alternativ til formell sammenslåing, ble det allerede mot slutten av 1990-tallet, men først og fremst senere ved omorganiseringer på driftsnivået under politireformen, innført ulike regionale samarbeidsordninger som involverte flere lensmannsdistrikter. Før reformen var disse organisatoriske mellomløsningene forankret i lokale vedtak, enten i kraft av politimesterens styringsrett, eller ved «avtaler» basert på konsensus mellom de berørte lensmennene. Også initialt under reformen ble disse regionordningene hjemlet i politimesterens styringsrett.[23] Der regionlensmannen skulle ha distriktsovergripende myndighet, ble den i det alt vesentlige tildelt ved delegasjon fra politimesteren som øverste leder i politidistriktet, jf. pl. § 16 første ledd første setning,[24] men for namsgjøremålenes vedkommende ved bemyndigelse fra de øvrige lensmennene i driftsregionen med hjemmel i tvfbl. § 2-9 første setning.[25] I stor grad forelå det lokal enighet der disse ordningene ble innført. Senere ble det presisert at etablering av interne regionordninger (driftsenheter) i politidistriktene måtte godkjennes av departementet etter pl. § 16 tredje ledd. Denne myndigheten er nå delvis delegert til Politidirektoratet.

> På dette punkt foranlediger både selve prosessen og delegasjonens materielle innhold en nærmere kommentar. Ved beslutning av 22. november 2000 fikk Politidirektoratet delegert myndighet fra Justisdepartementet til å gi bestemmelser om organisatoriske spørsmål i medhold av pl. § 16 tredje ledd, jf. rundskriv G-97/2000 punkt 5.1.4. Ordningen var ledd

[23] Om denne begrepsbruken og om styringsrettens materielle innhold, se nærmere under punkt 5. Eksempelvis ble det pr. 1. januar 2005 iverksatt ny intern driftsenhetsstruktur i Hordaland politidistrikt i kraft av politimesterens styringsrett.

[24] Med mindre annet fremgår av lov eller øvrige overordnede bestemmelser, kan et organ eller en tjenestemann som er tillagt forvaltningsmyndighet bestemme at også et underordnet organ eller en underordnet tjenestemann skal tildeles slik myndighet. Det at underordnede tjenestemenn gis myndighet til å treffe beslutninger på sjefens eller organets vegne, blir betegnet som intern (uegentlig) delegasjon. Om delegasjon, se Bernt og Rasmussen s. 78-80, Eckhoff og Smith s. 180-196, Bernt og Doublet s. 322-327 og Auglend m.fl. s. 101-102 med henvisninger.

[25] Lensmannens selvstendige forhold som namsmann og namsmyndighet er forankret i tvfbl. § 2-2 jf. § 2-1.

i den delegasjonsprosessen som ble gjennomført ved opprettelsen av direktoratet fra 1. januar 2001. I Ot.prp. nr. 43 (2003-2004), som omhandler omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet, slås det fast at det ligger til departementet å fastsette driftsenhetsstrukturen, med mindre kompetansen delegeres til Politidirektoratet, jf. s. 28. Lest i sammenheng med det som ellers står i samme avsnitt (punkt 6.4.2) om kompetansen til å fastsette henholdsvis geografisk distriktsinndeling og intern driftsenhetsstruktur, kan departementets presiserende formulering her oppfattes slik at den fullmakten som direktoratet fikk ved opprettelsen i 2001 trekkes, eller er trukket tilbake. Dette synes bekreftet ved at departementet i brev av 26. januar 2010 på ny ga direktoratet fullmakt til å fastsette den administrative driftsenhetsstrukturen i politidistriktene etter pl.§ 16 tredje ledd, jf. POD ref. nr. 2010/321-1.

I tilslutning til dette delegasjonsvedtaket, og under henvisning til Hovedavtalen, understreket departementet at etablering av driftsenheter måtte skje i nært samarbeid med berørte kommuner og fagorganisasjoner. Henvisningen til Hovedavtalen var imidlertid egnet til å skape uklarhet om delegasjonens materielle innhold, idet lovhjemlede vedtak av den karakter det her refereres til kan ses som «politiske» beslutninger, der medbestemmelsesordningene i avtaleverket i utgangspunktet ikke kommer til anvendelse, jf. Hovedavtalen § 2 nr. 3.[26] Etter at Politidirektoratet hadde anmodet om en avklaring på dette punkt, jf. brev av 17. september 2010, meddelte departementet i brev av 19. oktober 2010 at den tidligere delegasjonen av fullmakten etter pl. § 16 tredje ledd ***ikke*** var ment å innebære noen begrensning i de tilsattes rett til medbestemmelse etter Hovedavtalen og tilpasningsavtalen. Samtidig ble det presisert at medbestemmelsesretten ville være begrenset der departementet hadde gitt konkrete føringer i enkeltsaker, og videre at direktoratet ikke kunne subdelegere fullmakten til politidistriktene, jf. POD ref. nr. 2010/301-3. Således gjelder ikke unntaket i Hovedavtalen § 2 nr. 3 fullt ut ved fastsetting av den interne driftsenhetsstrukturen i ytre etat, som dermed, blir forhandlingsgjenstand etter Hovedavtalen § 13 nr. 2a med Politidirektoratet og tjenestemannsorganisasjonene sentralt som parter.

Selv om økt grad av medbestemmelse og øvrig medvirkning fra de tilsatte er et overordnet mål i statens personalpolitikk, fremstår innrømmelse av «merbestemmelse» ved denne type beslutninger som noe betenkelig i prinsipiell henseende. I utgangspunktet har departementet her fraskrevet seg og direktoratet en utøvende myndighet som er forankret direkte i lov. Denne myndigheten representerer et viktig redskap for å sikre tilbørlig ivaretakelse av overordnete faglige og politiske hensyn i omorganiseringsprosesser. Betenkelighetene blir ikke mindre ved at dette skjer på et virksomhetsområde der foreningsinteresser og lokalpolitiske hensyn tradisjonelt har stått stekt, og da potensielt på bekostning av vektige faglige hensyn.[27] Til tross for at departementet har forbeholdt seg myndigheten til å gi konkrete føringer i enkeltsaker, åpnes det i alle tilfelle for en mer langdryg og mindre forutsigbar prosess.

Materielt sett er således kompetanseoverføringen til Politidirektoratet både betinget og innholdmessig begrenset. Dette er ikke uproblematisk. Etablering av interne driftsenhetsløsninger i politidistriktene er i all hovedsak et faglig og styringsmessig

---

26 Se også teksten i petit på s. 14-15.

27 Om dette, se nærmere under punkt 6 om lovreguleringstradisjonen knyttet til ledelsesforholdet mellom lensmann og politimester.

anliggende. Dette er tema som direktoratet er best faglig rustet til å håndtere. Utformingen av delegasjonsfullmakten kan oppfattes som et utslag av politisk tilbakeholdenhet med å skjære gjennom til fordel for en profesjonell tilnærming i disse spørsmålene. Døren holdes fortsatt åpen for politisk motiverte løsninger i konkrete tilfelle. Dette åpner igjen for fagforeningspolitiske innspill med lokal forankring i politiadministrative spørsmål, der grunnleggende hensyn til ressurseffektivitet og faglig kvalitet ikke alltid synes å ha stått i første rekke. En *beslutnings*fullmakt basert på generelle og objektivt orienterte kriterier for lokal organisering, ville gitt et ryddigere og mer faglig profilert grunnlag for de prosessene som direktoratet her i siste instans er gitt ansvar for.[28]

Ved etablering av driftsenhetsløsninger i ytre etat har direktoratet etter dette ingen selvstendig beslutningsmyndighet, selv om det skulle være enighet mellom politiledelse og tillitsvalgte lokalt. Ordningen **må** formaliseres gjennom en avtale inngått etter forhandlinger mellom direktoratet og tjenestemannsorganisasjonene sentralt. Hvis det etter lokal uenighet ikke oppnås enighet gjennom sentrale forhandlinger, utløses tvisteløsningsmekanismene i Hovedavtalen, jf. § 17. Det kan med rette spørres om dette er beslutninger av så stor viktighet at de berettiger dette omstendelige behandlingsregimet. Det må her understrekes at de tilsatte også er sikret en viss innflytelse ved «politiske» beslutninger etter Hovedavtalen § 2 nr. 3, jf. retten til å avgi uttalelse etter § 2 nr. 4 og muligheten for medbestemmelse ved drøftinger etter § 2 nr. 3 andre ledd.

På den annen side er det tilsynelatende ingen begrensning i adgangen til å beslutte ny lokal driftsenhetsstruktur, eller endring i eksisterende struktur, der det foreligger uenighet på kommunalt hold. I så henseende er det tilstrekkelig at prosessen «har skjedd i nært samarbeid med berørte kommuner». Det er noe overraskende at fullmakten i denne relasjon, i alle fall formelt, fremstår som ubegrenset, ikke minst på bakgrunn av det sterke politiske engasjementet som har vært, og fortsatt er, knyttet til omorganiseringer av politiet lokalt i distriktene. «Merbestemmelsen» for de tilsatte vil her kunne oppfattes som en «nedgradering» av hensynet til lokalsamfunn og lokalbefolkning, som tross alt skal være politi- og lensmannsetatens hovedfokus. En generelt formet og kriteriebasert beslutningsfullmakt kunne også her ha bidratt til å balansere hensynene mellom henholdsvis effektivitet og lokal tilstedeværelse.

Det må presiseres at disse interne og administrativt fastsatte regionordningene ikke utelukkende er å betrakte som alternative «nødløsninger» til formell sammenslåing. For mange regioner kan dette være et faglig sett tjenlig alternativ, blant annet i områder med mange kommuner, med spredt befolkning, og med mange mindre administrasjonssentra spredt over et større geografisk område.

Det materielle innholdet i de regionale ordningene har variert fra samordning begrenset til rene kontorgjøremål, via løsninger som regionaliserer ulike administrative funksjoner, til ordninger som innebærer at driftsenhetslederen får et total-

[28] Se Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse s. 24-28 og Politidirektoratet (2010): Resultatreform s. 10-11.

ansvar for all polisiær virksomhet i regionen både administrativt og faglig. Ansvaret for de gjøremålene som ved lov er tillagt lensmannen, primært oppgaver knyttet til den sivile rettspleien på grunnplanet, har imidlertid ikke vært gjenstand for regionalisering.[29] Her har samordningen begrenset seg til etablering av et felles regionalt sekretariat som har operert etter fullmakt fra de enkelte lensmennene. Totalansvarskonseptet innebærer altså at driftsenhetslederen i realiteten er «politisjef» i hele regionen under politimesteren, med resultatansvar for all håndhevelse av ro og orden, all kriminalitetsbekjempelse og for alt forebyggende arbeid, og med myndighet til å gripe korrigerende inn i de øvrige lensmennenes/stasjonssjefenes ledelse av polititjenesten i sine distrikter.[30]

Det er først og fremst driftsenhetsløsninger basert på totalansvarsprinsippet som etter sitt innhold kan utfordre den organisatoriske reguleringen i pl. § 16 første ledd. Dette gjelder særlig bestemmelsen om den direkte ledelses- og styringsrelasjonen mellom lensmann/politistasjonssjef og politimester i tredje setning, jf. den første underliggende problemstillingen, som altså er artikkelens hovedtema.

[29] Lensmannens lovbestemte oppgaver innen den sivile rettspleien på grunnplanet er: sekretariatsfunksjonen for forliksrådene, namsmannsfunksjonen, stevnevitnefunksjonen og enkelte andre rettspleiegjøremål som utføres på nivået under tingrettene, derunder skjønn og takster og enkelte oppgaver knyttet til dødsfall, skifte og konkurs. Om dette, se Auglend m.fl. s. 315-316 med henvisninger.

[30] I tidsrommet 1. januar 2005 – 31. desember 2008 lå totalansvarsprinsippet til grunn for driftsregionordningen i Hordaland politidistrikt. Ved vedtak i statsråd 29. august 2008 ble distriktene i de respektive driftsregionene formelt slått sammen til nye lensmanns- eller politistasjonsdistrikt. Den formelle distriktsreguleringen ble satt i verk pr. 1. januar 2009 og er blitt evaluert av Agenda Kaupang i en rapport av 1. september 2010. I rapporten konkluderes det med at distriktssammenslåingen – og de tidligere driftsregionene – har bidratt til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og ressursutnyttelse.

3. Oversikt over den videre fremstillingen

Perspektivet i denne artikkelen vil i all hovedsak være det rettsdogmatiske, til dels også det rettsteoretiske og lovtekniske. Med en forvaltningshistorisk tilnærming, og med et visst system- og strukturkritisk tilsnitt, behandles imidlertid også rettsutvikling og faktisk utvikling over tid i sentrale polisiære organisatoriske spørsmål.

I og med at organisatoriske og strukturelle forhold vil bli trukket inn i drøftelsene, stedvis også som premissgrunnlag for disse, gis først en oversikt over organisasjonsutviklingen i politi- og lensmannsetaten. Med referanse til politilovens regulering av etatens organisasjon, behandles så organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i statsforvaltningen. I tilslutning til dette gjennomgås de hensyn som kan begrunne lovregulering av interne organisatoriske forhold i offentlig forvaltning, og dernest hvilke prinsipper som vil gjelde ved tolking av slike bestemmelser. Situasjoner der utviklingen har ført til at en tradisjonell og formalisert tolkingsmessig tilnærming ikke lenger fremmer de hensyn som opprinnelig lå til grunn for vedkommende lovregulering, vil her bli ofret særlig oppmerksomhet.

Dernest gjennomgås eldre lovregulering av det polisiære kommandoforholdet mellom politimester og lensmann, og hvordan det rettslige innholdet har utviklet seg frem mot vedtakelsen av ny politilov i 1995. På dette punkt er fremstillingen rettskildeteknisk utfordrende. For det første ved at lovgivningen har vært uendret over lengre tid, mens det samtidig har vært en rettsutvikling forankret i andre rettskildefaktorer. Således vil etterarbeider, meldinger, offentlige utredninger og forvaltningspraksis bli trukket inn, sammen med et relativt bredt spekter av reelle hensyn, særlig hensyn av faglig og samfunnsmessig karakter. For det andre vil denne rettsutviklingen være et viktig moment ved tolkingen av gjeldende regule-

ring av etatens organisatoriske forhold. Fremstillingsteknisk burde da denne gjennomgangen vært knyttet direkte til drøftelsen av de enkelte bestemmelsene. Med bakgrunn i omfanget, det historiske tilsnittet, at samme utviklingstrekk kan ha relevans i forhold til flere bestemmelser, samt at politiloven av 1995 skulle representere et markant brudd med den innholdsmessige profilen i eldre politilovgivning, fremstår en særskilt behandling som mest hensiktsmessig. Den historiske gjennomgangen vil også ta opp i seg utviklingen i den lovregulerte kompetansen til å fastsette den lokale organisasjonsstrukturen i politidistriktene.

Videre drøftes spørsmålet om reguleringen av det interne kommandoforholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef i pl. § 16 første ledd tredje setning er å anse som en materiell skranke for innholdet i de driftsenhetsløsninger som kan etableres med hjemmel i pl. § 16 tredje ledd. Deretter behandles forholdet mellom Kongens kompetanse til å fastsette den formelle distriktsinndelingen og Justisdepartementets myndighet til å avgjøre øvrige organisatoriske forhold. Her blir spørsmålet om kompetansenormen i pl. § 16 første ledd sjette setning representerer en innholdsmessig begrensning i forhold til interne omlegginger som reelt sett gir seg samme utslag som en formell distriktsregulering, eventuelt om dette er saker av særlig viktighet, som etter forholdene må forelegges Kongen i samsvar med Regjeringsinstruksen § 5 punkt 2.[31] Ytterligere drøftes om statueringen av etatens hovedstruktur i pl. § 16 første ledd første og andre setning setter grenser for regionordningenes innhold.

Endelig vurderes om reguleringen i pl. § 16 første ledd er tjenlig som «organisatorisk» verktøy for å sikre effektiv drift, ledelse og oppgaveløsning i politi- og lensmannsetaten. Artikkelen avsluttes med noen betraktninger knyttet til læringsverdien av de erfaringer som etter hvert er høstet i forbindelse med formelle distriktsreguleringer og etablering av driftsenheter internt i politidistriktene.

[31] Jf. Instruks for Regjeringen (Regjeringsinstruksen) fastsatt ved kgl.res. 23. mars 1909. På dette punkt refererer ikke motivene til noen konkret bestemmelse, men forankrer plikten til å forelegge saker av viktighet for Kongen i «alminnelige regler og praksis om organisering av statsforvaltningen», se Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 66.

4. Kort om organisasjonsutvikling i politi- og lensmannsetaten

I det offentlige forvaltningsapparatet er strukturelle forhold og øvrige organisatoriske løsninger å anse som verktøy for å ivareta bestemte samfunnsverdier eller realisere konkrete målsettinger gjennom løsning av de oppgaver som vedkommende etat eller organisasjon er tillagt.[32] Denne tilnærmingen gjelder tilsvarende i privat virksomhet. For politi- og lensmannsetatens vedkommende er disse målene og samfunnsverdiene angitt som rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd, jf. pl. § 1 første ledd og politiinstruksen § 2-1 tredje ledd. Etatens oppgaver er nærmere beskrevet i pl. § 2, jf. politiinstruksen § 2-2. Forståelsen av organisering, styringskonsept og lederroller som *virkemidler* for oppgaveutførelse og myndighetsutøvelse, kan betraktes som et organisatorisk grunnprinsipp, en virksomhetsidé.[33] Dette prinsippet er også kommet til uttrykk i politilovens oppbygging. Således reguleres først de materielle rammene for etatens virksomhet i form av mål, oppgaver, fullmakter og effektueringsnormer i kapitlene I og II. Dernest følger reguleringen av organisatoriske og personaladministrative forhold i kapitlene III og IV.

Mot slutten av 1800-tallet ble politiet i byene og på landet stilt under en felles ledelse ved at riket ble delt inn i politidistrikter med en politimester som sjef både for bypolitiet og for lensmennene i deres egenskap av politi. Dermed opphørte det skarpe operative skillet mellom bypoliti og landpoliti. Tradisjonelt hadde amtmannen hatt det administrative ansvaret for lensmannsetaten. Denne ord-

32 Slik også Bernt og Rasmussen s. 21.

33 Med «organisering» i vid forstand menes primært etatens oppbygging, inndelingen i enheter og styringsnivåer, enhetenes bemanning, oppgaveportefølje og hvorledes oppgavene er fordelt, se Auglend m.fl. s. 51.

ningen ble imidlertid videreført. Dessuten beholdt lensmannen de sivile oppgavene, derunder rollen som lokal representant for ulike statlige etater. Følgelig forble politiet reelt sett organisert i to etater, hvilket bidro til utvikling av ulike kulturer, som fremdeles er levende, og som særlig gir seg utslag ved organisatoriske og tjenestemessige omstillinger.[34] Det økonomiske ansvaret for driften av politiet, som var delt mellom staten og kommunene, forble også uendret. I all hovedsak innebar dette at staten dekket lønnen til politiembetsmenn og et lønnstilskudd til lensmennene, mens øvrige utgifter til lønn og drift måtte finansieres av kommunene.[35]

Med politiloven av 13. mars 1936 overtok staten, som altså fra før hadde kommandomessig og operativ ledelse av politiet, også kommunenes ansvar for de alminnelige politiutgiftene. Alle sidene ved det ordinære politivesenet ble dermed et statsanliggende. Det organisatoriske skillet mellom politiet og lensmannsetaten ble derimot ikke endret.[36] Således gjaldt 1936-loven, som var en personaladministrativ og organisatorisk rammelov, i sin opprinnelige form ikke for lensmenn og lensmannsbetjenter, og ved at fylkesmannen fortsatt hadde det administrative ansvaret for lensmannsetaten, var politimestrenes muligheter for å kunne utøve reell styring sterkt begrenset. Dette selv om politimesteren formelt sett hadde full kommandomyndighet over lensmennene og deres betjenter i politimessig sammenheng.[37] Fra sentralt hold ble det også vist stor tilbakeholdenhet med å gi direktiver om organisering og fordeling av arbeidsoppgaver internt i politidistriktene. Denne linjen var utslag av en prinsipiell holdning til politimes-

[34] Ordningen med amtmannen (senere fylkesmannen) som lensmannens foresatte i administrativ sammenheng og politimesteren (tidligere fogden) som politimessig foresatt skriver seg langt tilbake i tid, men fikk en klarere formell forankring i lov av 21. juli 1894 om «omordning av det civile embetsverket», se Tønnesen s. 42-44 og St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 61-62.

[35] Lensmennene måtte imidlertid selv dekke utgiftene til kontorhold og lønn til eventuelle betjenter av de sportler og øvrige inntekter som de sivile gjøremålene kastet av seg. Lensmannsbetjentene ble statslønnet fra 1944 og lensmennene gikk over på fast statslønn fra 1. januar 1974. Samtidig ble lensmennenes sportelinntekter og adgang til bierverv kraftig beskåret, jf. Tønnesen s. 17 og Auglend m.fl. s. 46.

[36] Dette «to-sporete», og styringsmessig kompliserte systemet ble ikke problematisert verken under forarbeidet med politiloven av 1936 eller med den senere lensmannsloven av 1961.

[37] Om den historiske utvikling av politiordningen, herunder lensmannsetatens rolle som en del av den alminnelige politiforvaltningen og bakgrunnen for politiloven av 13. mars 1936, se Auglend m.fl. s. 43-47 og 52-53.

trenes status som embetsmenn og som selvstendige «sjefer» i sine distrikter.[38] Dermed forble politidistriktene ulikt organisert, med til dels store variasjoner i arbeidsrutiner, tjenesteforvaltning og øvrige administrative ordninger.

Fra 1936, og frem til begynnelsen av 1980-årene, gjennomgikk politiet og lensmannsetaten få organisatoriske endringer. I 1961 ble det gitt en egen lov om lensmenn, men i likhet med 1936-loven, var også dette en administrativ rammelov, som var foranlediget av at lensmannsetaten ikke lå under politimesterens administrative myndighet. Den regulerte altså ikke lensmannens rolle og organisatoriske stilling i polisiær sammenheng.[39] 1936-loven ble først gjort gjeldende for tjenestemennene i lensmannsetaten ved en lovendring i 1976.

I 1981 fremla Politirolleutvalget sin første delutredning. Med bakgrunn i en analyse av samfunnets behov for polititjenester, og som ledd i sitt arbeid med å utrede politiets fremtidige rolle, anga utvalget ti grunnprinsipper for politiets oppbygging og virksomhet. Prinsippene skulle på samme tid gi uttrykk for hvilke grunnleggende verdier etaten skulle ivareta, og for hvordan politiet skulle fremstå. Fire av prinsippene refererte seg til selve *organiseringen*, fire omhandlet *metodikk,* mens to hadde adresse til det *etiske* grunnlaget for politiarbeidet. Disse grunnprinsippene fikk raskt alminnelig tilslutning både politisk og faglig, og ble i stor grad lagt til grunn i det videre utviklingsarbeidet.[40]

> Med bakgrunn i en rubrisering i tre kategorier etter innhold og innretning, kan prinsippene angis slik:
>
> 1. Spesielle trekk ved politiorganisasjonen:
>   - Politiet skal være et enhetspoliti
>   - Politiet skal være desentralisert

---

38 Med bakgrunn i en lokal organisasjonssak, ble det i 1962 reist spørsmål ved om §§ 6 og 7 i dagjeldende politiinstruks (jf. kgl. res. 6. februar 1920) begrenset den sentrale politiledelses adgang til å instruere politimesteren i konkrete organisatoriske og tjenestemessige forhold. I følge § 6 var politimesteren øverste leder av politiet i sitt distrikt og ansvarlig for dets tjenstlige virksomhet. Videre tillå det politimesteren å treffe bestemmelser om politiets organisasjon og tjenesteutførelse. Etter § 7 avgjorde også politimesteren arbeidsfordelingen internt i politidistriktet. I en prinsippavgjørelse konkluderte Lovavdelingen med at Justisdepartementet ikke bare kunne gi generelle direktiver, men også konkrete instrukser om organisering og arbeidsfordeling, jf. jnr. 1206/62E. Avgjørelsen førte ikke til endringer i den tradisjonelle tilbakeholdenheten med å instruere politimestrene i organisasjonsspørsmål. Gjeldende politiinstruks (jf. kronprinsregentens res. 22. juni 1990) er et rendyrket tjenestereglement uten innslag av organisatoriske bestemmelser.

39 Jf. lov om lensmenn av 16. juni 1961 nr. 7, som i all hovedsak regulerte krav til statsborgerskap, tilsettingsordning og adgang til å inneha bierverv. Loven ble opphevet ved ikrafttredelsen av endringene i 1995-loven den 1. januar 2006.

40 Jf. NOU 1981: 27 Politiets rolle i samfunnet s. 73-83, St.meld. nr. 42 (2004-2005) s. 9-11 og s. 56-76, og Auglend m.fl. s. 190-192.

- Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet
- Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side

2. Metodikk og arbeidsformer:
   - Politiet skal virke i samspill med publikum
   - Politimannen skal være generalist
   - Politiet skal ha et sivilt preg
   - Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet
3. Det etiske grunnlaget for virksomheten:
   - Politiet skal avspeile samfunnets idealer
   - Politiet skal ha bred rekruttering.

I 1983 ga Justisdepartementet nærmere retningslinjer for organisasjonsutviklingsarbeidet ved politikamrene, som la opp til en mer enhetlig organisering etter tre hovedmodeller, der inndelingskriteriene var knyttet til antall ansatte og geografisk størrelse. Profesjonalisering av tjenesten og forenkling av administrative forhold ble her fremhevet som sentrale virkemidler for å frigjøre ressurser og bedre tjenesteutførelsen.[41]

I 1986 ble det så opprettet en landsdelsordning med fem politilandsdeler. Formålet med ordningen var å bedre planleggingen, tilretteleggingen og koordineringen av de samlede politiressursene i regionen. Rammene for landsdelspolitimestrenes oppgaver og virkeområde ble angitt i en egen instruks, der distriktsovergripende samordning av virksomheten på nærmere angitte funksjons- og fagområder var et hovedpunkt. I tillegg til å yte operativ bistand til de øvrige politimestrene i landsdelen, skulle landsdelspolitimesteren også være en pådriver i faglig utvikling og i effektivisering av ressursbruk og tjenesteutførelse.[42] Landsdelsordningen ble avviklet ved opprettelsen av Politidirektoratet den 1. januar 2001.

> Landsdelsordningen, som i praksis kom til å omfatte administrativt/faglig ansvar for fagfeltene hundetjeneste, datatjeneste, sjøtjeneste og sambandstjeneste, samt ansvar for samordning innenfor beredskap, trafikktjeneste, miljøvern og opplæring, ble ikke tilført de oppgavene og ressursene som var forutsatt da den ble etablert. I flere evalueringsrapporter ble det konkludert med at ordningen ikke hadde fungert etter forutsetningene, og at oppfølgingen fra den sentrale politiledelsen ikke hadde vært god nok. Landsdelsordningen harmonerte heller ikke med den oppgaveporteføljen som senere

41 Jf. Justisdepartementets rundskriv G-91/83 og St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 62.

42 Jf. Forskrift om inndeling av riket i politilandsdeler fastsatt ved kgl. res. av 31. januar 1986 nr. 226 og Instruks for landsdelspolitimestrene fastsatt av Justisdepartementet 27. januar 1987.

ble tiltenkt Politidirektoratet og den politidistriktsstrukturen som skulle implementeres i politireformen, hvilket var den direkte foranledning til avviklingen i 2001.[43]

I en innstilling fra 1991 konkluderte et utvalg (Lensmannsutvalget), som hadde i oppdrag å vurdere lensmannsetatens oppgaver og organisering, med at det var et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial i politiet og lensmannsetaten, og videre at dette potensialet kunne utløses ved ulike organisatoriske tiltak. Herunder pekte utvalget på at behovet for en mer effektiv og enhetlig lokal styring kunne imøtekommes ved å samle det politimessige og administrative styringsansvaret på én hånd. På dette punkt foreslo følgelig utvalget to alternative modeller underlagt henholdsvis politimester og fylkesmann.[44] Etter forslag fra departementet, sluttet et flertall i Stortinget seg til overføring av det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmennene til politimestrene.[45]

De praktiske konsekvensene av denne ansvarsoverføringen ble utredet av en prosjektgruppe (Veierødutvalget), som avga rapport i 1993.[46] Ordningen var operasjonalisert og ferdig implementert 1. april 1994. Behovet for en samlet faglig og administrativ ledelse må også ses i sammenheng med at mål- og resultatstyring var i ferd med å bli innført som styringssystem i «politi- og lensmannsetaten», som fra da av ble den nye formelle betegnelse på etaten, jf. pl. § 1 første ledd andre setning.[47]

Med bakgrunn i Veierødutvalgets rapport, som også behandlet ledelses- og styringsmessige forhold i etaten, ble det videre i 1994 fastsatt en ny rammemodell

43 Jf. NOU 1999:10 s. 24 og 83, Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) s. 46-48 og St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 199.

44 Jf. NOU 1991: 29 s. 12 og 18.

45 Jf. St.meld. nr. 23 (1991-1992), Innst. S nr. 192 (1991-1992) s. 23 og St.prp.nr. 1 (1991-1992) s. 76.

46 Jf. «Rapport fra prosjektgruppe oppnevnt for å utrede de praktiske konsekvensene av overføringen av det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmannen til politimesteren» (Veierødutvalget) avgitt17. mars 1993.

47 Jf. Veierødutvalget s. 30-32 og 37-38 og Auglend m.fl. s. 187-190. Mål- og resultatstyring ble innført i politi- og lensmannsetaten med virkning fra 1. januar 1996. Som overordnet styringsprinsipp er mål- og resultatstyring i dag forankret i Bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget 26. mai 2005 og i Reglement for økonomistyring i staten fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon av 12. desember 2003 med senere endringer og tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket). Særlige bestemmelser for politi- og lensmannsetaten er inntatt i Politidirektoratet (2010): Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet. Se også Justisdepartementet (1997): Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten og Rundskrivene G-0251B og G-84/99 om henholdsvis Lokal styringsdialog og Kontroll- og inspeksjonsrutiner i politi- og lensmannsetaten.

for politidistriktenes organisasjonsstruktur.[48] Kjernepunktet i denne modellen var at det skulle være to nivåer internt i den lokale politiorganisasjonen; nemlig et *politimesternivå* med tilknyttede administrative fellesfunksjoner, og et *driftsnivå* bestående av geografiske og funksjonsbaserte enheter med ansvar for de operativt orienterte delene av virksomheten, der driftsenhetslederen hadde et helhetlig ressurs- og resultatansvar for de oppgavene enheten var tillagt. Organisatorisk ble det dermed etablert et skille mellom strategisk planlegging, samordning og styring på politidistrikts-/stabsnivå, og operativ styring og ledelse på driftsnivå, med den geografiske driftsenheten som utøvende ledd utad mot samfunnet.

Modellen er blitt videreutviklet i senere organisasjons- og utviklingsprosesser, først og fremst i politireformen, som ble gjennomført i to faser. Fase I ble iverksatt 1. januar 2002 og hadde strukturelle, organisatoriske, ledelsesmessige og tekniske reformer på politidistriktsnivå som hovedtema.[49] Fase II ble iverksatt 1. januar 2005 og omfattet bl.a. gjennomgang av den indre strukturen i politidistriktene med sikte på effektivisering av administrasjon, personalforvaltning, ressursutnyttelse og tjenesteproduksjon gjennom samarbeidsordninger på driftsnivået.[50] Selv om politidistriktene her har valgt forskjellige interne organisatoriske løsninger, kan disse grupperes i følgende tre hovedretninger:

1. Regional samordning av administrasjon og drift m.v. i flere tjenesteenheter (lensmannskontor og politistasjoner) under ledelse av én lensmann/politistasjonssjef, men slik at tjenesteenhetsstrukturen opprettholdes – «totalansvarsmodellen».

---

48 Organisasjonsutviklingsprosessen er regulert i en rekke rundskriv fra Justisdepartementet: Rundskriv G-18/94 Rammemodell for politidistriktenes organisering, rundskriv G-45/94 Stillingsbeskrivelser og betegnelser på nye lederstillinger i politidistriktet, rundskriv G-6/95 Rammemodell for politidistriktenes organisering mv. – supplerende retningslinjer, rundskriv G-111/95 Fastsetting av ny organisasjonsstruktur i politidistriktene og rundskriv G- 27/96 Regulering av grenser mellom driftsenheter i politi- og lensmannsetaten.

49 I politireformens fase 1 ble således 54 politidistrikter redusert til 27: 43 distrikter ble slått sammen til 16, mens 11 distrikter ble videreført uendret eller tilnærmet uendret.

50 Politireformen ble vedtatt ved kgl.res. 22. juni 2001 med St.meld. 22 (2000-2001) og Innst. S. nr. 241 (2000-2001) som de sentrale grunnlagsdokumentene. Politidirektoratet har gitt direktiver for gjennomføringen av de to fasene, jf. Politireform 2000 - Rammer og retningslinjer for lokale prosjekter datert 5. oktober 2001, Politireform 2000 - Rammer og retningslinjer for fase 2 datert 2. januar 2003 og Retningslinjer for politiets deltakelse i offentlige servicekontor datert 20. mars 2003. De tre hovedgruppene av samarbeidsordninger på driftsnivået er godkjent av Justisdepartementet, jf. punkt 4.3.2 i St.prp. nr. 1 (2004-2005). Om innholdet i de ulike samarbeidsmodellene, se nærmere under punkt 7.5-7.7.

2. Samarbeidsordninger med intern fordeling av saksområder mellom lensmannskontor og politistasjoner som selvstendige og likeverdige driftsenheter – «konsensusmodellen».

3. Videreutvikling av gjeldende organisasjonsmodell på driftsnivået med en mer generell satsing på effektiviseringstiltak.[51]

> Under politireformen var Norges lensmanns- og politilederlag (NLP) meget reservert både til sammenslåing av lensmannsdistrikter og til driftsenhetsløsninger som innebar at en «regionlensmann» kom inn i den polisiære styringslinjen mellom øvrige lensmenn i regionen og politimesteren. Samtidig innså NLP at det var lite hensiktsmessig å opprettholde samtlige lensmannskontor som egne driftsenheter med alle administrative funksjoner, og ga således sin tilslutning til en «mellomordning» med regionalisering av internadministrative funksjoner. En gjennomgang av årgangene av Lensmannsbladet for perioden 2003-2005 viser at NLP her la til grunn at den direkte styringslinjen mellom lensmann og politimester skulle opprettholdes i de regionale samordnings- og samarbeidsmodellene, jf. eksempelvis «Lederens hjørne» i utgavene av henholdsvis 5. oktober 2003, 3. juni og 6. desember 2004 og av 2. mai 2005. Dette bekreftes ytterligere gjennom debattinnlegg fra NLPs leder og lederen av lokallaget i Hordaland politidistrikt i utgaven av 4. august 2004. Direktoratet synes på sin side å ha lagt til grunn at den som skal ha ansvar for virksomhetsplanleggingen, herunder resultatansvaret for driftsenheten, også må kunne gripe styrende inn i resultatproduksjonen ved de enkelte tjenesteenhetene, jf. brev fra Politidirektoratet til Justisdepartementet av henholdsvis 16. oktober 2003 og 31. januar 2005.

Gjennomføringen av fase II ble samordnet med endringene i den sivile rettspleien på grunnplanet, som ble iverksatt 1. januar 2006.[52]

Politireformen foranlediget en viss nyorientering i forhold til Politirolleutvalgets ti grunnprinsipper for politiets organisasjon og virksomhet, og da med bakgrunn i at forholdene hadde endret seg betydelig fra det samfunnsbildet som disse prinsippene ble utviklet på grunnlag av. Det idémessige grunnlaget som prinsippene

---

[51] Skillet mellom alternativene 1 og 2 knytter seg til plasseringen av ansvaret for administrasjonen og den polisiære virksomheten ved lensmannskontoret og politistasjonen. Etter alternativ 1 er lensmannen/politistasjonssjefen fritatt for nærmere angitte polisiære oppgaver og administrative funksjoner i eget distrikt, som da er lagt til en utpekt driftsenhetsleder. Slike ordninger formaliseres gjennom forhandlinger mellom Politidirektoratet og fagorganisasjonene sentralt i tråd med den fullmakt direktoratet er gitt etter pl. § 16 tredje ledd. Etter alternativ 2 er lensmannen/politistasjonssjefen fortsatt fullt ansvarlig for alle sider ved virksomheten i eget distrikt, men andre lensmenn/politistasjonssjefer er etter avtale gitt fullmakt til å ivareta bestemte gjøremål på den primæransvarliges vegne. Dette alternativet krever ingen annen formalisering enn at de berørte lensmenn/politistasjonssjefer blir enige. Hensynet til god orden tilsier imidlertid at fullmaktsforholdene nedtegnes skriftlig, og videre at ordningen klareres med politimesteren.

[52] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) og Innst. O. nr. 90 (2003-2004). Departementets oppdrag til Politidirektoratet med rammer og retningslinjer for gjennomføringen av endringene i den sivile rettspleien på grunnplanet er inntatt i skriv av 21. desember 2004, ref. nr. 2004/11630.

samlet gir uttrykk for, vil fortsatt stå sentralt i utviklingsarbeidet. Imidlertid tilsier både endrede forutsetninger for virksomheten, økte krav og forventninger til etatens trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende innsats, og allsidigheten i oppgavespekteret en bredere og mer overordnet prinsipiell tilnærming til politirollen. Dette gjelder i særlig grad de prinsippene som omhandler politiets organisasjon.[53]

Modellen er blitt ytterligere bearbeidet i en driftsanalyse gjennomført av Politidirektoratet i 2010.[54] Den ligger også til grunn for direktoratets utredning av tiltak som kan i verksettes som ledd i den resultatreform som skal gjennomføres for politi- og lensmannsetaten i perioden 2010-2013.[55]

Rammemodellen fra 1994 forutsatte at det enkelte lensmannsdistrikt og politistasjonsdistrikt skulle være selvstendige drifts- og resultatenheter.[56] Nivå 2 i den formelle organisasjonsstrukturen korresponderte altså med nivå 2 i den interne drifts- og styringsstrukturen. Et optimalt utbytte av mål- og resultatstyringsmodellen forutsetter imidlertid at de enkelte resultatenhetene er bærekraftige ressursmessig sett, og ellers har et sakstilfang som er tilstrekkelig for å opprettholde kompetansen. Likeledes tilsier lov- og avtalefestede krav til arbeidsordninger og tjenestemessig sikkerhet at bemanningen må være av en viss størrelse. Som nevnt ovenfor, var dette ikke tilfelle for mange driftsenheters vedkommende, hvilket ble søkt kompensert, dels gjennom formell sammenslåing av distrikter, men i stor grad også ved ulike administrativt fastsatte samarbeidsordninger.

53 Jf. St.meld. nr. 42 (2004-2005) s. 10-11.

54 Jf. Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse.

55 Resultatreformen er en politisk initiert prosess, som for politiet- og lensmannsetatens del gjennomføres i Justisdepartementets regi, og som har sin forankring i «Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013». Formålet med reformen er en mer effektiv og målrettet bruk av ressursene som etaten til enhver tid har tilgjengelig, jf. Politidirektoratet (2010): Resultatreformen s. 4-6.

56 Jf. Veierødutvalget s. 30 og NOU 1999: 10 s. 19 -21.

5. Nærmere om organisasjons- og instruksjonsmyndigheten

Statsforvaltningen er hierarkisk oppbygd. *Organisatorisk* gir dette seg utslag både i forholdet mellom forvaltningsorganene, og i forholdet mellom stillinger og nivåer internt i det enkelte forvaltningsorgan, ved at det foreligger et subordinasjons- eller rangforhold mellom organer, nivåer og tjenestemenn. Videre kommer hierarkiet til uttrykk i *styringsmessig* henseende, idet organisasjons- og instruksjonsmyndigheten gir overordnede organer og tjenestemenn kompetanse til å regulere forhold av intern forvaltningsadministrativ karakter for underordnede organer og tjenestemenn.

> I det praktiske organisasjonsutviklingsarbeidet i politi- og lensmannsetaten brukes ofte politimesterens eller departementets «styringsrett» synonymt med «organisasjons- og instruksjonsmyndighet» i betydningen kompetanse til å treffe virksomhets- eller foretaksrelaterte beslutninger av intern karakter. Ved en slik begrepsbruk er det viktig å presisere at styringsrettens saklige virkeområde som kompetansegrunnlag er todelt. I tillegg til å gi rettslig grunnlag for å drive *virksomhetsledelse*, der selve organisasjonen og virksomhetsutøvelsen som sådan er gjenstand for regulering, hjemles også individuelle beslutninger rettet direkte mot arbeidstakeren, eller mot vedkommendes arbeidsforhold, altså regulering knyttet til selve *arbeidsledelsen*. Det første elementet har et klart offentligrettslig eller forvaltningsrettslig tilsnitt, mens det andre hovedsakelig er av arbeidsrettslig eller tjenesterettslig karakter. Denne siste tilnærmingen er mest fremtredende i den tradisjonelle definisjonen av arbeidsgivers styringsrett, nemlig som retten til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, og til å ansette og si opp arbeidstakere innenfor de rammer som følger av lovgiving, kollektive tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler. For tjenesteforhold i det offentlige vil også forvaltningsrettslig sedvane være en regulerende faktor på dette punkt. [57]

[57] Denne tradisjonelle formuleringen, som inneholder en detaljert beskrivelse av styringsrettens materielle innhold, og som er vel innarbeidet i både teori, jf. Jakhelln s. 48, og rettspraksis, jf. Rt. 2000 s. 1602 (Nøkk-saken) og Rt. 2001 s. 418 (Kaarstøsaken), kunne vært tydeligere på skillet mellom virksomhetsledelse og arbeidsledelse. På dette punkt opererer nyere teori med mer overgripende og avklarende formuleringer, jf. Fougner s. 238: «.. styringsretten omfatter ethvert virksomhetsrelatert forhold hva enten det gjelder virksomhetens organisering, drift eller arbeidsledelse». og Evju s. 15: «.. arbeidsgiveren som utgangspunkt har en ensidig rett til å treffe bestemmelser som angår arbeidsforholdet og virksomheten». Om styringsretten, se nærmere Jakhelln s. 48 flg., Fougner s. 235 flg., Evju s. 3 flg. og Auglend m.fl. s.101.

Alt etter hvilken av disse to tilnærmingene som legges til grunn, vil det *rettslige grunnlaget* for arbeidsgivers beslutninger være ulikt, *rekkevidden av kompetansen* vil variere i både materiell, prosessuell og personell hensende, og *overprøvingsregimet* vil være forskjellig. Både i privat og offentlig virksomhet er styringsretten en forutsetning for ethvert arbeidsforhold, og i begge relasjoner innebærer den såkalte virksomhets- eller foretaksledelsen utøvelse av en form for *autonom* kompetanse.[58] I det offentlige blir dermed organisasjons- og instruksjonsmyndigheten kompetansegrunnlag for virksomhetselementet i styringsretten. Arbeidsledelseselementet vil på sin side være en kompetanse av *heteronom* karakter. [59] Styringsretten som verktøy for individuelt rettet arbeidsledelse må i langt større grad avstemmes etter så vel lovgiving som individuelt og kollektivt avtalte rammevilkår, enn hva tilfellet er med den interne forvaltningsadministrative virksomheten. I rettspraksis er da også prøvingen mindre inngående ved rene virksomhetsrelaterte avgjørelser, sammenliknet med prøvingen av beslutninger som nærmer seg den individrettede arbeidsledelsen og det en ansatt opplever som grunnleggende elementer i arbeidsforholdet, eksempelvis arbeidssted, arbeidstid og vederlagsforpliktelser.[60]

Bruk av styringsretten i den interne organiseringen av tjenesten i politi- og lensmannsetaten er også omtalt i motivene til politiloven av 1995:

«Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig å ha lovfestede regler om den interne organisering av tjenesten. Det er ingen tvil om at det tilligger Kongen, eller i praksis departementet hvis det ikke er tale om et spørsmål av særlig stor viktighet, å instruere om slike forhold. Innenfor rammen av slike sentrale instrukser eller hvis det ikke er gitt noen instruks, tilligger det den lokale sjef å treffe beslutning – det vil si politimesteren i politidistrikt, lensmannen i lensmannsdistrikt eller sjefen for vedkommende særorgan. Disse fullmaktene trenger ikke særskilt lovhjemmel.

Ved utøvelsen av styringsretten er såvel den sentrale som lokale ledelsen bundet av generelle regler, bl.a. i tjenestemannsloven og forvaltningsloven, som griper inn i forhold til enhver statlig virksomhet. Også avtaleverket vil på en del områder inneholde reguleringer som må følges. Det er bare hvis man ønsker å gjøre avvik fra det som gjelder i medhold av alminnelige regler eller praksis, at det er behov for å ta inn regler om organisatoriske forhold i en spesiell lov. Det ser departementet intet behov for.»[61]

Videre vises det til styringsretten i omtalen av adgangen til omplassering innenfor tjenestestedet:

«Ansettelse skjer i en bestemt stillingskategori. …. Den som er ansatt, plasseres deretter i en bestemt funksjon innenfor vedkommende kategori etter beslutning av den som leder tjenesten, og kan likeledes omplasseres i andre funksjoner når forholdene

---

58 Med *autonom* kompetanse menes makt (evne/rett) til å regulere/normere *egne* forhold. Makt til å fastsette forholdsnormer med forpliktende virkning for *andre* karakteriseres som *heteronom* kompetanse. Om dette, se Evju, s. 16.

59 Se Bjørnaraa m.fl. s. 475. Organisasjonsendringer i offentlig virksomhet, herunder rettighetene til de tjenestemenn som måtte bli berørt, er dels regulert i tjenestemannsloven § 12 og dels i Hovedavtalen.

60 Jf. Fougner s. 241.

61 Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 29.

> tilsier det. Ledelsens adgang til omplassering omtales også som « styringsretten». I politiet betegnes også ofte slik intern omplassering som «beordring», noe som tidvis bidrar til misforståelser. Det har imidlertid ikke noe med beordringshjemlene i politiloven å gjøre. Intern omplassering krever ingen spesiell lovhjemmel og det som praktiseres i politiet i denne henseende, antas å være i samsvar med det som er vanlig i de fleste virksomheter.»[62]

Regjeringens alminnelige myndighet til å organisere og instruere statsforvaltningen er forankret i Grl. § 3, mens adgangen til å bestemme departementsstrukturen og fordele arbeidsoppgaver mellom departementene følger av Grl. § 12. I utgangspunktet ble «Kongens» grunnlovsbestemte kompetanser betraktet som prerogativer for den utøvende makt, men i kraft av forfatningsutviklingen er denne læren blitt modifisert alt avhengig av hvilket prerogativ det dreier seg om.[63] Kompetansen til å organisere departmentene m.v. etter Grl. § 12 har fortsatt status som prerogativ, mens Regjeringens myndighet etter den generelle bestemmelsen i Grl. § 3 i dag ikke regnes som noen slik forretighet.[64] For øvrig, og med mindre annet skulle være bestemt, er det sikker forvaltningsrettslig sedvane at direktorater og øvrige underordnede etater har kompetanse til å regulere egen og underordnede enheters organisering og tjenesteutførelse.[65] Således utgjør organisasjons- og instruksjonsmyndigheten et selvstendig kompetansegrunnlag i forhold til interne forvaltningsadministrative beslutninger.[66]

Organisasjons- og instruksjonsmyndigheten gir altså grunnlag for å gjennomføre organisatoriske og administrative tiltak internt i statsforvaltningen, men kompetansen er begrenset. Først og fremst av legalitetsprinsippet, ved at bestemmelser som får direkte betydning for borgernes rettsforhold må være lovhjemlet. Dernest av lexsuperior prinsippet, som innebærer at regler av høyere rang går foran regler av lavere rang i tilfelle av konflikt. Følgelig må en administrativ regulering av organisatoriske forhold holdes innenfor rammen av det som

---

62 Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 39.

63 «Prerogativ» betyr enekompetanse eller forrettighet, og i konstitusjonell sammenheng tilkjennegir uttrykket en korresponderende begrensning i Stortingets myndighet til selv å kunne utøve vedkommende myndighet, eller legge den til organer unndratt Regjeringens instruksjonsmyndighet, se nærmere Smith s. 276.

64 Jf. Andenæs og Fliflet s. 278, Eckhoff og Smith s. 54-55 og Smith s. 276.

65 Jf. Eckhoff og Smith s. 155 og Bernt og Rasmussen s. 23.

66 Om organisasjons- og instruksjonsmyndigheten, se Andenæs og Fliflet s. 276-278, Eckhoff og Smith s. 54-55, s. 151-155 og s. 370-373 og Bernt og Rasmussen s. 20-24.

ellers måtte være fastsatt i lov, av overordnede forvaltningsorganer, eller av overordnet nivå innen samme organ.

Stortingets regulering av internadministrative forhold i forvaltningen reiser særlige spørsmål. Helt siden 1814 har det vært antatt at Stortinget har alminnelig myndighet til å gi generelle regler om forvaltningens *organisasjon*.[67] Som nevnt gjelder ikke dette regulering av departementsinndelingen m.v., jf. Grl. § 12. Om Stortinget, med bakgrunn i parlamentarismens gjennombrudd, også har en *alminnelig* rettslig bindende *instruksjonsmyndighet* på forvaltningens område, er derimot omstridt, jf. nærmere nedenfor.

I praksis står flere virkemidler til disposisjon ved Stortingets utøvelse sin alminnelige rettslige eller politiske styringsmakt overfor forvaltningen.

Organisatoriske bestemmelser i formell lov representerer den mest bastante form for regulering. Her er det tale om en normering, som vil være rettslig bindende for alle forvaltningsnivåer i samsvar med sitt innhold. Det samme gjelder lovbestemte instrukser knyttet til selve forvaltningsutøvelsen.[68]

Videre er det alminnelig antatt at Stortinget også ellers kan instruere Regjeringen, men det er altså noe omstridt om dette gjelder like reservasjonsløst ved instruksjon gjennom plenarvedtak på saksområder der Regjeringen utøver grunnlovsumiddelbar kompetanse.[69] Her er problemstillingen i hvilken utstrekning reguleringen i Grl. § 3 begrenser Stortingets adgang til å gi bindende pålegg til Regjeringen. I den juridiske teori er det lagt til grunn at bestemmelsen kun er å anse som en hovedregel og et alminnelig utgangspunkt for angivelse av Regjeringens utøvende kompetanse. Således er Stortinget ikke avskåret fra gripe regulerende

---

67 Jf. Eckhoff og Smith s. 154-155

68 Jf. Smith s. 276.

69 Se Andenæs og Fliflet s. 280, Helset og Stordrange s. 283-285 og Boe s. 262, som legger til grunn at Stortinget kan gripe inn i forvaltningen og gi rettslig bindende instrukser ved plenarvedtak både generelt og i enkeltsaker, men at grensene blir snevrere på prerogativenes område. Andre teoretikere har stilt seg tvilende til om Stortinget i det hele kan gi Regjeringen bindende instrukser ved plenarbeslutning, se Bernt og Rasmussen s. 77, jf. Smith s. 277 og Eckhoff og Smith s. 156-157. Betegnelsen «plenarvedtak», som opprinnelig skulle markere et skille til lovvedtak, fremstår i dag som misvisende etter at lovene nå vedtas av et samlet Storting, i stedet for den tidligere behandlingsprosedyre i Odelsting og Lagting, se Boe s. 59. Det er imidlertid ikke tvilsomt at et plenarvedtak vil være *politisk* bindende for Regjeringen. Om konstitusjonelle kompetanseregler og forholdet mellom Stortinget og forvaltningen, se Eckhoff og Smith s. 53-56 og 151-164.

inn på myndighetsområder som er forankret i Grl. § 3.[70] Det er da også en relativt entydig tendens i retning av at Stortinget på sin side ikke har akseptert kompetansebegrensninger som har vært påberopt kun med referanse til Grl. § 3. Gjennomgående har dette endt med at Stortinget har fått sin vilje, uten å måtte gå veien om formell lov.[71]

Innvendingene mot en instruksjonsadgang for Stortinget må i tilfelle forankres i overordnede prinsipielle eller praktiske hensyn. Således kan behovet for en klar ansvarfordeling mellom Storting og Regjering tale mot slik inngripen fra Stortingets side. Det samme følger av kravet om lovhjemmel, idet en lovregulert kompetanse for forvaltningen forutsetningsvis skal utøves i den form vedkommende lov foreskriver. I seg selv fremmer også lovregulering oversikt og tilgjengelighet. Videre kan etterfølgende «føringer» fra Stortinget rokke ved borgernes mulighet til å forutberegne rettstilstanden.

Den praktiske *politiske* realitet er imidlertid at Regjeringen, i kraft av det parlamentariske system, vil følge Stortingets instrukser. Spørsmålet om slike instrukser skaper en *rettslig* forpliktelse for Regjeringen blir således mindre interessant.

Stortingets «føringer» kan komme til uttrykk på ulikt vis, fra presist utformede vedtak av både generell og spesiell karakter, til «merknader» med «synspunkter» på hvorledes organisatoriske anliggender bør innrettes.[72] I så henseende er Stortingets spesielle interesse for interne administrative forhold i lensmannsetaten et godt eksempel.[73]

> På 1960-tallet arbeidet Justisdepartementet med planer om å omorganisere lensmannsetaten ved sammenslåing av lensmannsdistrikter. Myndigheten til å fastsette distriktsinndelingen var den gang lagt til departementet. Ved behandlingen av Justisdepartementets budsjett høsten 1966 ble det foreslått å anmode Regjeringen om å gi Stortinget en redegjørelse for de planer som forelå, og videre at omorganiseringen ikke skulle gjennomføres før Stortinget hadde fått seg forelagt disse planene. Forslaget

[70] Se Fliflet s. 86-91, som beskriver Regjeringens myndighet etter Grl. § 3 som «resudialkompetanse», hvilket vil si gjenværende eller tilbakeblivende myndighet i forhold til annet som måtte være bestemt i Grunnlov, lov eller i annet stortingsvedtak.

[71] Se Stavang s. 222 og Stavang, Parlamentarisme s. 95-108.

[72] Den vekslende formen på Stortingets føringer kan for øvrig i seg selv tale for at uttalelsene primært må ses som politiske styringssignal, etter forholdene kanskje også som «etterarbeid» til en lov. En instruktiv historisk- politisk gjennomgang av utviklingen i maktforholdet mellom Storting og Regjering og i Stortingets inngripen på Regjeringens «kompetanseområder», såkalt «stortingsregjereri», er gitt i Trond Nordby, Grunnlov og styreform: Norge 1814-2010, 2010, Oslo s. 24, 74-75, 114-121 og 127-131.

[73] Se nærmere under punkt. 6.

ble ikke tatt opp til realitetsvotering. Departementet oppfattet imidlertid behandlingen i Stortinget som en så klar henstilling at det ved budsjettbehandlingen i 1967 ble fremlagt en orientering om hvilke generelle retningslinjer departementet ville følge i disse sakene. Samtidig reserverte statsråden seg mot at Stortinget skulle forelegges enkeltsaker til avgjørelse. Et klart flertall i justiskomiteen gikk mot dette og mente at Stortinget kunne gi regjeringen bindende direktiver i administrative spørsmål, og dermed også treffe vedtak i konkrete reguleringssaker. Videre ble det utarbeidet et forslag som påla Regjeringen å orientere Stortinget om aktuelle reguleringsplaner i lensmannsetaten i tilknytning til budsjettproposisjonene. Heller ikke denne gang ble forslaget tatt opp til realitetsvotering, men med bakgrunn i det som kom frem under debatten, valgte departementet å bøye seg. I budsjettforslaget for 1968 ble det følgelig redegjort detaljert for fire reguleringssaker. Under behandlingen ble det på ny dissens i justiskomiteen, der et flertall foreslo at to av de lensmannsdistriktene som departementet ville nedlegge, skulle opprettholdes. Denne gangen endte saken med en alternativ avstemming, der flertallsinnstillingen fra komiteen ble vedtatt med et klart flertall. Dermed var det lagt grunnlag for et fast mønster for «parlamentarisk» behandling av reguleringssaker i lensmannsetaten, og det uten at Stortinget hadde truffet noe generelt lovvedtak i saken.[74]

Et tilsvarende engasjement fra Stortingets side ble utvist under behandlingen av politireformen, der justiskomiteen ga relativt detaljerte direktiver for utformingen av tjenesteenhetsstrukturen i lensmannsetaten. Retningslinjene ga anvisning på hvordan komiteen mente dagens desentraliserte struktur kunne opprettholdes, samtidig som antallet driftsenheter kunne reduseres.[75] Departementet motsatte seg ikke denne klare involvering på et saksområde som etter tradisjonell oppfatning skulle være forbeholdt den utøvende makt. Snarere ble Stortingets avklarende direktiver grepet med begjærlighet og umiddelbart lagt til grunn for et forslag til endringer i pl. § 16, som Stortinget uten videre aksepterte – og departementet fikk ros for sin raske oppfølging av justiskomiteens tidligere merknader.[76] Denne prosessen omtales nærmere under punkt 7.6.

Lovregulering av organisatoriske forhold vil i utgangspunktet representere en formell skranke for hvilke ordninger som kan fastsettes i kraft av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten. Selv om det parlamentariske systemet har ført til at den maktbalansen som Grunnloven forutsatte i forholdet mellom Storting og Regjering ikke har samme konstitusjonelle gjennomslagskraft i dag, tilsier likevel *prinsipielle* hensyn at Stortinget bør være tilbakeholden med å detaljregulere internadministrative forhold i forvaltningen. I motsatt fall kan roller og ansvarsforhold bli uklare, og Stortingets funksjon som kontrollør av Regjeringens virksomhet nærmest bli illusorisk. Legitimitet i rollen som utøvende makt fordrer at

74 Se Stavang s. 217-222.

75 Jf. Budsjettinnst. S. nr. 4 (2003-2004) s. 42-43.

76 Jf. Innst. O. nr. 90 (2003-2004) s. 11.

Regjeringen har tilstrekkelig handlingsrom i interne forvaltningsadministrative anliggender til å sikre effektivitet og kvalitet i virksomheten utad mot samfunnet og befolkningen.

Følgelig bør det foreligge *særlige* grunner for at forvaltningens myndighet til intern organisering, instruksjon og kontroll skal begrenses gjennom lovregulering. I sin tur taler dette for tilbakeholdenhet med å tolke en lov slik at den legger andre begrensninger på Regjeringens handlefrihet enn det som klart følger av lovteksten. Det samme gjelder bruken av Stortingets rett til å instruere forvaltningen både i organisatoriske spørsmål og i myndighetsutøvelsen.[77] Også her bør det vises tilbakeholdenhet, jf. ovenfor, og de vedtak som treffes bør som alminnelig hovedregel oppfattes som politiske styringssignaler, og ikke som rettslig eller politisk bindende detaljregulering av organisasjonsmyndigheten på området.

Siden organisatoriske tiltak er å anse som «verktøy» for å kunne ivareta bestemte funksjoner til beste for samfunnet, taler også vektige *praktiske* hensyn i samme retning. Eventuelle endringer i eksterne og interne rammevilkår for oppgaveløsingen krever gjennomgående raske organisatoriske endringer for å optimalisere ressursutnyttelse og tjenestetilbud. Dermed er det av stor betydning for politi- og lensmannsetatens virksomhet og måloppnåelse at endringer i samfunns- og kriminalitetsutvikling, med tilhørende behov for andre tjenstlige tilnærminger, kan møtes raskt med effektive tilpasningstiltak. Dette bidrar også til bedre struktur og større langsiktighet i oppgaveløsningen. Begrensninger av den internadministrative kompetansen fører i praksis til redusert fleksibilitet i valg av strukturer og øvrige organisatoriske løsninger. Videre innebærer lovregulering at utviklingsarbeidet generelt vil gå tregere. For det første skal det gjennomgående en god del til før et lovrevisjonsarbeid settes i gang, og dessuten kan lovgivningsprosessen ta lang tid, ikke minst der temaet har et distriktspolitisk tilsnitt.

Alt etter forholdene kan således lovregulering av internadministrative forhold i sum resultere i en uheldig fastfrysing av trekk i organisering og tjenesteutførelse. I motivene til politiloven av 1995 trekkes også dette frem i drøftelsen av organiseringen ved det enkelte tjenestested:

---

[77] Om dette, se NOU 1972: 38 s. 11-13 og Innst. S. nr. 277 (1976-1977) s. 7.

> «For øvrig vil en spesiell lovregel tjene til å konservere ordninger man en gang har funnet frem til, selv når tiden er i ferd med å løpe fra dem, og vil dessuten lett skape mer tvil enn klarhet om kompetanseforholdene»[78]

Ytterligere viser erfaring at strukturelle spørsmål har en tendens til å bli mer politisk problematisert når Stortinget kommer inn i bildet, enn det faglig sett er grunnlag for. Som følge av lokalt politisk påtrykk og engasjement fra fagforeningshold, kan dette føre til løsninger som er mindre hensiktsmessige i forhold til både aktuelle og fremtidige organisatoriske og tjenestemessige utfordringer.[79]

Omstendigheter som kan gi grunnlag for å overveie lovfesting av organisatoriske forhold er først og fremst at forvaltningsorganet eller organisasjonen i seg selv er så politisk viktig at Stortinget bør ha et avgjørende ord, ikke bare når det gjelder materielle regler for myndighetsutøvelsen, men til en viss grad også i organisatorisk henseende. Reguleringen av politiorganisasjonens hovedstruktur i pl. § 16 første ledd må ses som utslag av politi- og lensmannsetatens spesielle status som sivil tvangsmakt, ordensmyndighet og etterforskingsinstans.[80] Videre kan ønsket om demokratisk kontroll med organisasjonsutvikling og fordeling av ansvar og oppgaver mellom ulike nivåer i en etat tilsi lovregulering for å sikre at viktige allmenne samfunnsinteresser blir ivaretatt, eksempelvis distriktspolitiske hensyn med krav til desentralisert lokalisering. Strukturbestemmelsene i pl. § 16 første ledd ivaretar også dette hensynet. Dernest kan de organisatoriske forholdene ha slik umiddelbar betydning for rettssikkerheten i oppgaveløsningen at organisasjonsmyndigheten bør styres gjennom lovregulering. Dette vil være tilfelle der virksomheten krever særlig faglig kompetanse på førstelinjenivået ut mot brukerne. Ytterligere kan lovfesting være et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre at de organisatoriske løsningene ivaretar viktige forvaltningsprinsipper, eksempelvis hensynet til uavhengighet eller uhildethet. Fastsettelsen av påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse i strpl. kapittel 6 er eksempel på dette. Endelig kan lovbestemte begrensninger av organisasjonsmyndigheten ha sin bakgrunn i ønsket om å gi ansatte i nærmere angitte posisjoner en bestemt stillingsmessig status, blant annet som utnevnte embetsmenn eller som beskikkede tjenestemenn, jf. pl. § 19.

---

78 Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 29.

79 Se nærmere under punkt 6.

80 Om dette, se Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 25.

Selv om prinsipielle eller praktiske hensyn skulle tilsi lovregulering av interne organisatoriske forhold, bør detaljeringsnivået i utformingen vurderes nøye. Formuleringer som tilstreber å kombinere ivaretakelse av overordnede hensyn med et hensiktsmessig organisatorisk handlingsrom for forvaltningen, er her å foretrekke.

> Dette var et viktig tema i departementets arbeid med å lovfeste sentrale forhold vedrørende overvåkingstjenestens organisasjon og oppgaver. Bakgrunnen for dette lovarbeidet var Lundkommisjonens konstatering av at det hadde forekommet ulovlig og instruksstridig overvåking og registrering av norske borgere i etterkrigstiden frem mot slutten av 1980-tallet.[81] Til spørsmålet om hva som burde lovreguleres uttalte departementet:
>
> «Overvåkingstjenestens organisasjon bør i sin alminnelighet ikke lovreguleres. Etter departementets vurdering bør bestemmelser i formell lov ikke hindre at ansvarlig politiledelse kan gjennomføre organisatoriske endringstiltak ved behov. Det synes imidlertid klart at dersom overvåkingstjenestens virksomhet lovreguleres, bør det også av lov fremgå noe om tjenestens organisasjon. På denne bakgrunn antar departementet at det i lovs form vil være tilstrekkelig å fastslå at tjenesten er et særorgan i politiet som ledes av en sentral enhet» [82]
>
> Justiskomiteen delte departementets oppfatning på dette punkt og bifalt forslaget til regulering av organisering av Politiets sikkerhetstjeneste i en ny § 17a i politiloven.[83]

I tillegg til å være fastsatt direkte i lov, kan organisatoriske bestemmelser også være fastsatt i forskrift med hjemmel i lov.[84] En forskrift inneholder bestemmelser med ekstern rettsvirkning.[85] I den utstrekning det er tale om rettsvirkninger som har inngrepskarakter overfor borgerne, *må* forskriften ha hjemmel i lov, og i praksis er også de langt fleste forskrifter som etablerer rettigheter for borgerne, typisk på velferdsstatlige områder, forankret i lov.

Instruksregulering av organisatoriske forhold, som i prinsippet er rettet *innad* og har etatens egne tjenestemenn som adressat, vil derimot som hovedregel ha sin forankring i organisasjons- og instruksjonsmyndigheten.[86] Tilsvarende gjelder forrundskriv som regulerer internadministrative forhold. Der instrukser unntaksvis er

---

81 Om Lundkommisjonen, se Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) s. 7-8.

82 Jf. Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) s. 16.

83 Jf. Innst. O. nr. 89 (2000-2001) s. 3.

84 Jf. eksempelvis de organisatoriske bestemmelsene i Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet fastsatt ved Kgl. res. 25. november 2005 med hjemmel i pl. § 24a.

85 Begrepet «forskrift» er legaldefinert i fvl. § 2 litra c jf. litra a. Således inneholder en forskrift generelle bestemmelser som er gitt som ledd i offentlig myndighetsutøvelse, og som er bestemmende for rettigheter og plikter til en ubestemt krets av personer.

86 Om instrukser, se Eckhoff og Smith s. 164-168 og Auglend m.fl. s. 84-91 med henvisninger.

hjemlet i lov, foreligger gjerne særlige hensyn. Således kan regelverkets innhold tilsi lovregulering av beslutningskompetansen. Valg av rettskildemessig trinnhøyde for slike regler henger også sammen med hvor inngående forarbeidet har vært, og hvor lang tid som vil medgå til å gjennomføre endringer i regelverket. Reguleringen i pl. § 29 første ledd er et godt eksempel på differensiering av kompetanse etter reglenes viktighet og karakter. Kompetansen til å fastsette alminnelige tjenesteinstrukser er tillagt Kongen, jf. første setning.[87] Disse bestemmelsene er av overordnet og mer prinsipiell karakter. Særinstrukser og tjenestereglementer gis derimot av Justisdepartementet, jf. andre setning.[88] Disse direktivene har en klar faglig og operativ profil. Her har for øvrig departementet delegert det meste av sin instruksjonsmyndighet til Politidirektoratet.[89] Endelig er det lagt til politimesteren å utstede utfyllende lokale tjenesteregler, jf. tredje setning. Dette er direktiver av detaljert karakter som styrer de tekniske og taktiske sidene ved tjenesteutøvelsen, og som må avpasses løpende i takt med endringer i rammevilkår og oppdragsportefølje.

Som hovedregel stifter altså instruksene bare plikter for adressaten – de gir ingen myndighet. Imidlertid kan de begrense kompetanse gitt i andre bestemmelser, eksempelvis ved å reservere myndighet til å treffe nærmere angitte beslutninger for tjenestemenn i bestemte posisjoner eller for bestemte nivåer i organisasjonen, jf. våpeninstruksen § 19 om bevæpningskompetansen i politiet. Dersom en instruks får rettsvirkning overfor personer eller andre rettssubjekter *utenfor* forvaltningen, vil det være tale om en forskrift. I så tilfelle må instruksen vedtas i de former som er angitt i fvl. kapittel VII.[90]

Artikkelens overordnede problemstilling knytter seg primært til reguleringen i pl. § 16 første og tredje ledd. Disse bestemmelsene regulerer og tildels begrenser politiledelsens organisasjons- og instruksjonsmyndighet både på sentralt og lokalt nivå. Særlig gjelder dette bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning, ved at den utvetydig angir politimesteren som lensmannens/politistasjonssjefens

87 Jf. Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 22. juni 1990 og Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste gitt ved kgl. res. 19. august 2005, begge med hjemmel i pl. § 29 første ledd første setning.

88 Jf. Våpeninstruks for politiet (våpeninstruksen) er gitt av Justisdepartementet 1. august 1989 med hjemmel i pl. § 29 første ledd andre setning.

89 Jf. Rundskriv G-97/2000 av 22. november 2000 punkt 5.1.4.

90 Med utgangspunkt i rettsvirkningen (intern/ekstern), kan klassifiseringen av en bestemmelse som «instruks» eller som «forskrift» by på tvil. Om dette, se Eckhoff og Smith s. 173-179 og 345-346.

direkte foresatte i polisiær henseende. Således griper den regulerende inn i en lederrelasjon som i utgangspunktet er et rent internt organisatorisk og styringsmessig anliggende.

Tolking av denne typen lovbestemmelser må, som ved annen lovtolking, ta sitt utgangspunkt i ordlyden. Men da normene regulerer internadministrative forhold, og ikke myndighetsutøvelsen utad, kommer ikke det strikte tolkingsregimet som er forankret i legalitetsprinsippet til anvendelse.[91] Riktignok vil ikke sjelden organisatoriske beslutninger kunne få direkte betydning for borgerne, eksempelvis ved at den fysiske avstanden til det offentlige tjenestetilbudet blir lenger. Ved regulering av lensmannsdistrikter vil således reiseveien til, og utrykningsveien fra, kontoret bli lenger i forhold til enkelte deler av distriktet. Men slike virkninger faller ikke inn under de «inngrep» som dekkes av legalitetsprinsippet, og utløser heller ikke prinsippets funksjon som tolkingsprinsipp.

Organisatoriske og administrative løsninger i forvaltningen skal realisere den lovgiverviljen som ligger til grunn for etableringen av vedkommende offentlige virksomhet. Ikke sjelden kommer denne viljen til uttrykk i en «faneparagraf» eller programbestemmelse i den lov som skal regulere virksomheten, jf. angivelsen av politivirksomhetens mål i pl. § 1 annet ledd og i politiinstruksen § 2-1. Der lovteksten ikke sier noe om formålet, vil forarbeidene være en viktig kilde til kunnskap om hva lovgiver har ønsket å oppnå med loven, eventuelt med de enkelte bestemmelsene. Videre kan forarbeidene bidra til å presisere eller utdype formålsangivelser i lovteksten. Dette er i stor grad tilfelle for politilovens vedkommende.[92]

Lovgiverviljen, slik den er kommet til uttrykk i ordlyd og motiver, må i utgangspunktet veie tungt når lovregulering av interne organisatoriske forhold skal avstemmes etter de oppgaverelaterte utfordringer som en etat fortløpende konfronteres med. Dette tilsier at formålsbetraktninger må stå sentralt som referanseramme og mulig korrektiv i tolkingsprosessen, ikke minst siden samfunnsutviklingen går svært hurtig, med den følge at formaliserte ordninger raskt kan bli mindre tjenlige i forhold til oppgaveløsning og styringskonsept.[93] Det kan også være slik at lov-

91 Om legalitetsprinsippet som tolkningsprinsipp, se Bernt og Rasmussen s. 93.

92 Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s 12-15 og Innst. O. nr. 44 (1994-1995) s. 2-3.

93 Om lovgiverviljen, lovens formål og reelle hensyn som rettskildefaktorer, se Doublet og Bernt s. 147-157. Særlig om lovformålet og rettsanvenderens vurderinger som rettskildefaktor, se Boe s. 294-297 og s. 350-363.

reguleringen bygger på forutsetninger som det ikke lenger er faglig eller faktisk grunnlag for, slik at den i stedet kompliserer tjenesteutførelsen. Videre kan temaet ha vært så sensitivt eller omdiskutert og motivuttalelsene preget av slik tvetydighet at de kan være rom for ulike løsninger. Etter omstendighetenes kan dette tolkes slik at lovgiver har overlatt til forvaltningen å utvikle den mest tjenlige løsning. Til tider kan uttalelser i motivene også være innbyrdes motstridende.[94] Ytterligere kan formalisering av interne organisatoriske forhold få utilsiktede virkninger, ved at de anføres til støtte for løsninger som sementerer posisjoner, eller relasjoner mellom posisjoner, slik at effektivitet og produktivitet svekkes. Lovregulering av det etatsinterne forholdet mellom posisjoner i kommandolinjen kan eksempelvis få slike konsekvenser, jf. reguleringen i pl. § 16 første ledd tredje setning.

De enkelte tjenestemenn og deres posisjon i organisasjonen er også «verktøy» for å fremme lovens formål og ivareta de oppgaver vedkommende etat er satt til å utføre. En argumentasjon, som i det alt overveiende er forankret i formelle statusorienterte hensyn, må følgelig ha begrenset gjennomslagskraft som uttrykk for lovgiverviljen, hvis en formalisert intern relasjon eller rangordning gir seg tjenestemessige utslag, som saklig sett kompliserer den primære måloppnåelsen. På dette punkt bør det således være rom for en formålsorientert tilpasning eller korrigering ved tolking av lovens ordlyd, forutsatt at regler som er satt til vern om de ansattes tjenesterettslige stilling i lov- og avtaleverk blir iakttatt.

Oppsummeringsmessig bør hensynet til lovens formål/lovgiverviljen og praktiske/operative hensyn som understøtter måloppnåelsen veie tungt ved tolking av organisatoriske enkeltbestemmelser, der ordlyden isolert sett kan gi grunnlag for løsninger som vanskeliggjør en helhetlig oppgaveløsning.

[94] Om dette, se nærmere punkt 7.5 og 7.6.

6. Tilbakeblikk på lensmannens rolle som lokal politileder

6.1 Utgangspunkt

I historisk perspektiv er den rettslige situasjonen her noe spesiell, i og med at lensmannens rolle som lokal politileder har vært gjenstand for særskilt lovregulering helt tilbake til politiloven av 1927. Selv om formuleringer og innhold varierer, foreligger det således en langvarig lovgivningspraksis som stadfester lensmannens status som øvrighetsperson og lokal statlig forvaltningsmyndighet, med politimesteren som direkte overordnet når det gjelder ledelsen av politiet i eget distrikt. Videre viser motivene at de respektive bestemmelsene i stor grad bygger på, og nærmest viderefører hverandre. Med dette som bakgrunn må det avklares hvilken betydning denne årelange tradisjonen - og hensynene bak de aktuelle bestemmelsene – kan tillegges ved tolkingen av gjeldende regulering av forholdet mellom politimester og lensmann (og politistasjonssjef). [95]

I utgangspunktet kan denne tradisjonen tas til inntekt for en oppfatning om at lensmannens formelle status som politileder i forhold til politimesteren er sterkere og mer direkte enn hva tilfellet er for andre ledere på enhetsnivå i etaten. Selv om en slik forståelse neppe kan tillegges noen umiddelbar vekt ved tolkingen av pl. § 16 første ledd tredje setning, har tradisjonen likevel en viss relevans. Således kan den understøtte en strikt forståelse av bestemmelsen i retning av å være en rettslig sperre for organisatoriske løsninger, som på mer permanent basis innplasserer andre ledere i styringslinjen mellom lensmann og politimester. I alle tilfelle fungerte tradisjonen, i varierende grad, som «mentalt» bakteppe for fagorganisa-

[95] Om lovens forarbeider og forhistorie som rettskildefaktor, se Eckhoff s. 65-95 og s. 101-118 og Boe s. 283-289.

sjon og lensmenn i drøftelser med lokal politimester om etablering av driftsregioner internt i politidistriktene under politireformen. Til tider har «nimbusen» omkring denne tradisjonen nærmest antatt karakteren av en tvangstrøye i arbeidet med å utvikle en moderne og effektiv politi- og lensmannsetat. Etter dette, og ikke minst av hensyn til fremtidige organisasjonsutviklingsprosesser, vil det være nyttig med en avklaring av utvikling og rettslig innhold i reguleringen av dette ledelsesforholdet frem mot politireformen.

Rent fremstillingsteknisk burde denne gjennomgangen vært direkte knyttet til drøftelsen av gjeldende bestemmelse i pl.§ 16 første ledd tredje setning. Med bakgrunn i det historiske tilsnittet og at politiloven av 1995 representerte et markant brudd med den innholdsmessige profilen i eldre politilovgivning, fremstår en særskilt behandling som mest hensiktsmessig. I tillegg til motivene til de respektive tidligere bestemmelsene, er det også naturlig å trekke inn prinsipielle uttalelser om lensmannens stilling og lensmannsetatens organisasjon i lovproposisjoner, stortingsmeldinger, utredninger og i departementale rundskriv fra de aktuelle tidsperiodene.

Gjennomgangen av denne lovgivningstradisjonen knytter seg primært til artikkelens første underliggende problemstilling. Med referanse til de to øvrige problemstillingene, vil det også bli redegjort for utviklingen i den lovbestemte reguleringskompetansen i organisatoriske og øvrige internadministrative anliggender.

6.2 Politiloven av 10. juni 1927

Hovedmålet med 1927-loven var å strømlinjeforme organisasjon og avklare ansvarsforhold, og således legge de rettslige rammene til rette for god oppgaveløsning og friksjonsfrie samarbeidsordninger.[96] Forholdet mellom politimester og lensmann var regulert i § 20, som hadde følgende ordlyd:

> «På landet og i de ladesteder, hvor der ikke er bosatt en politiembetsmann, bør lensmannen fremdeles ha ledelsen av polititjenesten under politimesteren.
>
> Politimesteren kan dog under særegne omstendigheter med fylkesmannens samtykke bestemme en annen ordning av ordenstjenesten. Denne bestemmelse kan lensmannen innanke for departementet.

[96] Se Tønnesen s. 71-76.

> Likeledes skal bestemmelsene i første ledd ikke være til hinder for, at efterforskningstjenesten utføres av andre underordnede polititjenestemenn, for så vidt sådanne er stillet til forføyning, og denne fremgangsmåte i det enkelte tilfelle ansees hensiktsmessigst.»

Først og fremst formaliserte og befestet bestemmelsen den dagjeldende ordning med lensmannen som «lokal politichef» på landet, jf. første ledd. Videre var det viktig å innrette jurisdiksjonsforholdet lokalt slik at lensmennene opprettholdt sitt inntektsgrunnlag, i og med at de oppebar skyss- og kostgodtgjørelse både for sine egne og for betjentenes tjenestereiser i «justis- og politivesenets anliggender». Samtidig ble det åpnet for at politimesteren, med fylkesmannens samtykke, kunne fastsette en annen organisering og ledelse av ordenstjenesten i et lensmannsdistrikt når det forelå «særegne omstendigheter», jf. andre ledd. Etter motivene var disse «omstendighetene» knyttet til selve oppgaveløsningen, eksempelvis at lensmannen var personlig uskikket eller hadde valgt å prioritere ned politioppgavene til fordel for mer inntektsbringende gjøremål av sivil karakter, eventuelt at lensmannskontoret ikke hadde ressurser eller kompetanse til å skjøtte ordensoppgaven på forsvarlig vis. Ytterligere kunne det bestemmes at etterforskingsgjøremålene i distriktet skulle ivaretas av andre tjenestemenn når det fremsto som hensiktsmessig, jf. tredje ledd.[97]

Lensmannen hadde ankerett til departementet når det gjaldt politimesterens beslutning om å regulere ansvaret for ordenstjenesten. Noen tilsvarende rett forelå ikke i forhold til endringer i ansvarsforholdet knyttet til etterforskingsoppgavene, i og med at slike ordninger ville være initiert av departementet.[98]

Forarbeidenes vektlegging av kvaliteten i tjenesteutførelsen og behovet for ansvarsavklaring følger opp en linje, som for politiets del ble innledet med lov om omordning av det sivile embetsverket i 1894,[99] og som senere ble videreført i poli-

---

97 Jf. Politilovkomiteen 1912 s. 267-268, Ot.prp. nr. 59 (1920) s. 52-54 og Ot.prp. nr. 20 (1926) s. 18.

98 Jf. Ot.prp. nr. 59 (1920) s. 51 og 52.

99 Jf. lov av 21. juli 1894 nr. 5, som i § 1 bestemte at de tidligere fogdeembetene skulle erstattes med landpolitimesterembeter og særskilte amtskassererbestillinger. Politimestrenes funksjoner var negativt bestemt: nemlig til de oppgavene som fogden hadde, med mindre disse ble tillagt andre. Politimestrene overtok dermed fogdens posisjon som alminnelig øvrighet, og som fogdens «arvtaker», ble de samtidig organisasjonsmessig underordnet amtmannen (fylkesmannen), jf. Sth. Prp. No 40 (1897) s. 5-6. Spørsmålet om omorganisering av fogdevesenet ble allerede reist i første halvdel av 1800-tallet. Da var bakgrunnen dels et politisk ønske om å redusere embetsstanden makt, og dels et behov for å redusere de offentlige utgiftene. Mot slutten av hundreåret ble etter hvert hensynet til kvaliteten og tempoet i den lokale forvaltningsvirksomheten et av hovedargumentene bak denne reformen. Om dette, se nærmere Tønnesen s 36-39.

tiinstruksen av 1920.[100] Det tradisjonelle hensynet til embets- eller bestillingsinnehaverens status og øvrige personlige interesser tillegges imidlertid fortsatt stor vekt, men avdempes likevel betraktelig gjennom den tydelige markeringen av hensynet til tjenestens tarv.

> Til tross for at motivene hadde fokus på oppgaveløsningen, er selve oppgavene og deres konkrete innhold viet ytterst liten oppmerksomhet i selve loven. Bakgrunnen for dette var lovkomiteens oppfatning av at politigjøremålene, tjenesteutførelsen og kommandomyndigheten burde reguleres i en politiinstruks og fastsettes ved kgl.res. Departementet sluttet seg til dette, og den senere politiinstruksen fikk dermed, i tillegg til en rekke bestemmelser av organisatorisk karakter, en nærmest minutiøs regulering av ulike materielle spørsmål.[101]

Kompetansen til å fastsette distriktsinndelingen var ikke nærmere regulert i 1927-loven. I § 12 første ledd slo loven bare fast at ledelsen av landets politiforvaltning hørte under «vedkommende departement», det vil si Justisdepartementet. Loven om omordning av det civile embetsverket av 1894 hadde heller ingen regulering av dette spørsmålet. I lys av lovens § 1 om at politimestrene skulle erstatte fogdene, som var utnevnt av Kongen som embetsmenn, må det den gang nærmest ha fremstått som selvsagt at både opprettelsen av selve embetene og utnevnelsen av de nye politimestrene skulle foretas av Kongen. Dette ble da også resultatet etter at Stortinget i 1897 hadde sluttet seg til en plan for gjennomføring av omordningen.[102]

6.3 Politiloven av 13. mars 1936

I § 6 i politiloven av 1936 var forholdet mellom politimester og lensmann regulert slik:

> «I lensmannsdistrikt der det ikke er noen politiinspektør, politiadjutant eller politifullmektig på stedet, har lensmannen ledelsen av politiet under politimesteren, med mindre departementet bestemmer noe annet. For det enkelte tilfelle kan politimesteren treffe bestemmelsen.

---

[100] Jf. Alminnelig instruks for rikets polititjenestemenn fastsatt ved kgl. res. 6. februar 1920.

[101] Se Politilovkomiteen 1912 s. 269-272 og Utkast til ny politiinstruks s. 21-29.

[102] Loven ble altså iverksatt tre år etter vedtakelsen. Dette hadde sin bakgrunn i at Stortinget ønsket seg et «Forslag til Organisationsplan med Omkostningsoverslag, der kunde give et nogenlunde paalideligt Overblik over Reformens økonomiske Rækkevidde», dernest at de myndigheter som ble berørt av reformen skulle få anledning til å uttale seg. Spørsmålet om hvem som skulle beslutte opprettelsen av nye embetsdistrikter og utnevne de nye politimestrene er overhodet ikke nevnt, jf. Sth. Prp. No. 40 (1897) s. 2-3 og kgl. res. 6. november 1897.

> Departementet kan efter at politimesterens og kommunestyrets uttalelse er innhentet, frita lensmannen helt eller delvis for hans politigjøremål og henlegge disse til særskilte polititjenestemenn.»

Bestemmelsen videreførte den tidligere ordningen med lensmannen som leder av polititjenesten under politimesteren, jf. første ledd første setning. For øvrig ga forarbeidene uttrykk for at lovreguleringen på dette punkt nå var gjort mer presis i formen.[103] Videre fikk departementet adgang til distriktsvis regulering av lensmannens polisiære gjøremål på permanent basis der lokale forhold måtte tilsi andre ordninger enn det hovedregelen i § 6 ga anvisning på. Politimesterens og kommunens uttalelse måtte i tilfelle være innhentet på forhånd, jf. andre ledd. Dette var noe nytt og må ses i sammenheng med lovkomiteens påpeking av at politioppgavene mange steder hadde fått et omfang som gikk langt ut over det lensmannen hadde mulighet til å håndtere.[104] Det tidligere restriktive kravet om «særegne omstendigheter» falt bort. Tilsvarende med vilkåret om at fylkesmannens samtykke måtte være innhentet, da denne formen for medbestemmelse i praksis hadde vist seg å være «litet aktuell».[105] I og med at reguleringsmyndigheten her ble løftet opp et nivå fra politimester til departement, falt naturlig nok også lensmannens tidligere ankerett over slike varige reguleringer bort. Videre fikk politimesteren adgang til å regulere lensmannens ledelse av polititjenesten for den enkelte anledning når tjenestemessige forhold tilsa dette. I motsetning til tidligere ordning, var politimesterens kompetanse her ikke lenger bare begrenset til ordensoppgavene, jf. første ledd andre setning.

I følge § 3 første ledd annen setning lå det til Kongen å fastsette politidistriktsinndelingen. Motsetningsvis ble ordlyden i denne bestemmelsen tolket slik at Justisdepartementet hadde kompetanse til å bestemme inndelingen internt i politidistriktene. Indirekte fremgikk dette også av § 2, som deklarerte at politiet var et rikspoliti under departementets «overledelse», med den organisasjonsmyndighet som ordinært knyttet seg til en slik posisjon i statsforvaltningen.[106]

---

[103] Jf. Politilovkomiteen 1935 s. 14.

[104] Jf. Politilovkomiteen 1935 s. 15.

[105] Jf. Ot.prp. nr. 72 (1935) s. 21 og Innst. O. I. 1936 s. 17.

[106] Forskrift av 22. oktober 1965, som var hjemlet i Grl. § 12, formaliserte Justisdepartementets fullmakt til å regulere inndelingen i lensmannsdistrikter og til å fastsette navn på distriktene.

Selv om lensmannens selvstendige stilling her ble videreført, presiseres det at politimesteren er «chef» i politidistriktet med ansvar for de oppgavene som var tillagt embetet, og med full polisiær instruksjonsmyndighet overfor både lensmenn og alle andre undergitte.[107] Hovedmålet med 1936-loven var å gjøre politiet til et rikspoliti, til en statsetat fullt ut, ved at staten også påtok seg det økonomiske ansvaret for driften av det lokale politiet, som tidligere hadde vært et kommunalt ansvar. Bakgrunnen for dette systemskiftet var at opprettholdelse av ro, orden og lovlydighet etter hvert var blitt definert som et klart statsanliggende, en samfunnsoppgave, som fellesskapet skulle ha det økonomiske ansvaret for og styringen av.[108] Følgelig skulle de ansatte i politiet og lensmannsetaten ha status som offentlige tjenestemenn og agere på statens vegne. Reguleringen i § 16 må ses som et konkret uttrykk for at det nå var politioppgavene og forvaltningen av dette samfunnsansvaret som skulle være styrende for organisering og ledelse av politivirksomheten – også for den interne styringsrelasjonen mellom politimesteren og hans lensmenn/øvrige ledere.[109]

6.4 Etterarbeider og forvaltningspraksis vedrørende den organisatoriske reguleringen i politiloven av 13. mars 1936

I nærmere 60 år var 1936-loven det sentrale rettsgrunnlaget for politiets organisasjon og tjenesteordning, og ordlyden i § 6 forble tilnærmet uendret helt frem til loven ble opphevet ved ikrafttredelsen av ny politilov i august 1995. Imidlertid ble organiseringen av polititjenesten og løsningen av politigjøremålene i lensmannsdistriktene vurdert og regulert ved flere anledninger i løpet av denne perioden.[110] Således finnes et relativt rikt tilfang av etterarbeid i form av uttalelser i lovproposisjoner, stortingsmeldinger og komitéinnstillinger.[111] Videre forekommer det flere

[107] Politiinstruksen av 1920 §§ 6 og 7 fastslår politimesterens ansvar, myndighet og plikter som øverste ansvarlige i politidistriktet.

[108] Departementet var også inne på dette i motivene til 1927-loven, der det gis uttrykk for at politiforvaltningen er en statsoppgave og at politiutgiftene av den grunn er å anse som rene statsutgifter. Av hensyn til statsfinansene vegret man seg imidlertid på det tidspunkt for å overføre ansvaret for politiutgiftene til staten, jf. Ot.prp. nr. 20 (1926) s. 2.

[109] Jf. Auglend m.fl. s. 50-56.

[110] Lensmannsloven av 16. juni 1961, som i all hovedsak appliserte politilovgivningens regulering av statsborgerskap, ansettelsesprosedyre og bierverv på lensmennene, fikk begrenset organisatorisk betydning.

[111] Om etterarbeid som rettskildefaktor, se nærmere Nygaard s. 202-203, Eckhoff s. 95-100 og Boe s. 289-294.

offentlige utredninger og rundskriv der organisatoriske spørsmål er tema. Samlet gir disse dokumentene viktige bidrag til avklaring av det rettslige innholdet i den organisatoriske reguleringen, herunder det formaliserte polisiære ledelsesforholdet mellom politimester og lensmann.

Sentrale organisatoriske spørsmål ble behandlet relativt grundig av et utvalg som skulle utrede hvordan polititjenesten i lensmannsdistrikter, der det var stasjonert egne politibetjenter eller etablert egne politistasjoner («politiøyer»), burde ordnes for «å komme i pakt med tidens krav». Utvalget, som avga innstilling i 1963, beskrev den generelle utviklingen i lensmannsetaten slik:

> «….skillet mellom den rene politietat og lensmannsetaten (har) vært mer markant i tidligere tider enn det er i dag. Det som sterkest har bidratt til denne utviklingen er etter utvalgets oppfatning…opprettelsen av politidistrikter med politimestre som ledere av både av bypolitiet og landpolitiet, statens overtakelse av den samlede politiforvaltning, opprettelsen av statslønte lensmannsbetjentstillinger og likeartet utdannelse av alt politipersonell hva enten det tilhører politietaten eller lensmannsetaten. Utvalget regner med at tilnærmingen mellom de to etater vil fortsette. Utviklingen har ført til langt større spesialisering enn før. Denne spesialiseringstendens gjør seg også gjeldende innenfor den offentlige forvaltning, noe som allerede har berørt lensmannsetaten ved omlegging av skatteinnkrevingen. Utvalget regner med at denne utviklingen etter hvert vil berøre lensmannsetatens allroundkarakter, særlig ved at politiarbeidets omfang og karakter vil vokse i forhold til etatens andre offentlige gjøremål.»[112]

Utvalget delte seg i spørsmålet om «politiøyene» skulle opprettholdes. Flertallet, som fant det prinsipielt uheldig og lite rasjonelt at polititjenesten i enkelte lensmannsdistrikt dels ble utført av polititjenestemenn underlagt politikammeret, og dels av tjenestemenn i lensmannsetaten, foreslo «politiøyene» avviklet og politipersonalet overført til vedkommende lensmannskontor. Mindretallet, ett utvalgsmedlem, ville opprettholde ordningen. Flertallets standpunkt ble lagt til grunn for Justisdepartementets videre håndtering av denne saken.[113] Både flertall og mindretall la imidlertid stor vekt på lovreguleringen av forholdet mellom politimester og lensmann i sin argumentasjon.

Flertallet uttalte:

> «Lensmannen har som regel ledelsen av polititjenesten i sitt distrikt, jfr. politilovens § 5. Dette gjelder selv om polititjenestemennene er stasjonert på egne tjenestesteder i lensmannsdistriktet. Tjenestemannsrettslig sett sorterer polititjenestemennene under

[112] Jf. Politiøyutvalgets innstilling (1964) s. 5.

[113] Jf. Vedlegg nr. 2 til St.prp. nr. 1 (1967-68) og St.meld. nr. 97 (1976-77) s. 11.

vedkommende politimester. Det er bare når det gjelder tjenestens utførelse at de står under lensmannens ledelse. Flertallet vil videre fremheve at politimestrene har både rett og plikt til å overvåke at polititjenesten blir tilfredsstillende utført i lensmannsdistriktene, …. , og herunder påse at polititjenesten ikke blir satt til side til fordel for andre gjøremål. I denne forbindelse kan det være grunn til å nevne at Justisdepartementet …. i rundskriv …. har pekt på at politimestrene kan kreve at bestemte politimessige oppgaver skal dekkes innenfor tjenesteplanens ramme. Lensmannen på sin side er forpliktet til å rette seg etter politimesterens anvisninger på dette området. Dette må enn mer gjelde ved nedlegging av politiøyer og overføring av personalet til lensmannskontorene, …. Utvalgets flertall er av den oppfatning at politimestrene etter gjeldende ordning, …. , like lett og like effektivt kan overvåke tjenestens utførelse ved lensmannskontorene som ved de særskilt opprettede politistasjoner i lensmannsdistriktene. Men det forutsetter selvsagt at politimestrene bruker den myndigheten de har.»

Mindretallet uttalte:

«Med hensyn til politimesterens rett og plikt etter politiloven til å overvåke at polititjenesten i politidistriktene blir tilfredsstillende utført, erkjennes at denne foreligger. Det er bare den ting å bemerke at i praksis kan bestemmelsen være temmelig illusorisk. Lensmannen har også andre viktige gjøremål å skjøtte, og under en henvisning til f.eks. mangel på arbeidskraft vil vel en politimester i praksis ofte lite kunne gjøre – og polititjenesten blir skadelidende.

….

Avgjørende for en effektiv politiordning er at distriktets politimester har tjenestemenn som helt og fullt står til hans disposisjon til enhver tid. Og det gjør polititjenestemennene. De har en ganske annen tilknytning til politikammeret, og er et direkte redskap for politimesteren for politiformål.

….

Vårt samfunn har gjennomgått en rivende utvikling bare i de seneste årene, enn si siden tiden omkring århundreskiftet da vesentlige sider av vår politiordning har sin opprinnelse. Vår distriktsinndeling …. er således fra «karjolenes» tid og vi har to politietater. Det er således spørsmål om vår politiordning er hensiktsmessig og tilfredsstiller de krav som dagens og fremtidens samfunn vil stille. Utviklingen i andre land synes å gå i retning av en samordnet polititjeneste gjennom store enheter (distrikter). Mindretallet mener at det er all mulig grunn til snarest å ta disse spørsmål opp til undersøkelse»[114]

Mindretallets standpunkt skyldtes altså ikke uenighet om forståelsen av det rettslige innholdet i politimesterens kommandomyndig over lensmannen og hans betjenter, men at denne myndigheten hadde vist seg vanskelig å utøve i praksis. Dette hadde dels sin årsak i at det administrative ansvaret for lensmannsetaten lå til fylkesmannen, videre at lensmannen var tillagt en rekke offentlige gjøremål som befant seg utenfor politimesterens myndighetsområde, og endelig at lensmen-

[114] Jf. Politiøyutvalgets innstilling (1964) s. 5.

nene som gruppe var skeptiske til ordninger som kunne rokke ved deres status som lokal øvrighet. Utad ga dette seg utslag i at lensmannen fremsto som mer selvstendig enn politioverbetjenten og politistasjonssjefen, selv om politimesterens polisiære kommandomyndighet rettslig sett var den samme, og selv om de var politimessig likestilt på nivået direkte under politimesteren. Dette førte igjen til en viss tilbakeholdenhet med å gripe regulerende inn i lensmannens ledelse av polititjenesten. Det er heller ikke tvilsomt at en god del lensmenn benyttet seg av dette, og således la opp til en noe egenrådig linje i politisaker overfor både politimester, overbetjent/stasjonssjef og øvrige lensmenn i politidistriktet.

I straffeprosesslovkomiteen innstilling av 1969 ble lensmannen foreslått sløyfet i katalogen over påtalemyndighetens tjenestemenn, med den begrunnelse at lensmannen i etterforskingsmessig sammenheng, «etter nåtidens forhold», ikke sto i noen vesentlig annen stilling enn andre politiledere med et selvstendig ansvarsområde, eksempelvis stasjonssjefene. Komiteen mente at dette ikke ville innebære noen reell endring i lensmennenes stilling.[115] Dette forslaget fikk en noe underlig skjebne. Departementet var enig, [116] men etter påtrykk fra Norges Lensmannslag, kom justiskomiteen til at lensmannen fortsatt skulle tilhøre påtalemyndigheten. Under henvisning til pl. § 6 første ledd første setning uttalte komiteen: «Lensmannens si stilling er såleis ei vesentleg anna enn t.d. stillinga til ein stasjonssjef/overbetjent.» På dette punkt la altså komiteen til grunn en heller tvilsom rettslig forståelse. Den vedgikk imidlertid at lensmannens «påtalemakt» hadde mindre betydning nå enn tidligere, selv om det hadde tilflytt komiteen informasjon om at lensmenn hadde opptrådt som påtalemyndighet «i einskilde tilfelle».[117] Utviklingen i denne saken er betegnende for støtten som lensmannsinstitusjonen tradisjonelt har kunnet trekke veksler på, ikke minst i Stortinget. Dette har medvirket til at fremdriften i organisasjonsutviklingsarbeidet i etaten på ingen måte har vært optimal.

I 1976 ble det foreslått endringer i de organisatoriske bestemmelsene i politiloven. Foranledningen var utredninger fra to utvalg som hadde vurdert henholdsvis den forebyggende sikkerhetstjenesten og organiseringen av den sentrale

[115] Jf. Straffeprosesslovkomiteen, Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker av juni 1969 s. 171.
[116] Jf. Ot.prp. nr. 35 (1978-79) s. 111.
[117] Jf. Innst. O. nr. 37 (1980-81) s. 16.

politiadministrasjon m.v.[118] I tillegg til å foreslå at politiloven skulle gjelde fullt ut for lensmannsbetjenter som utførte polititjeneste, ble det også foreslått en ny § 8 med følgende ordlyd:

> «Kongen gir nærmere bestemmelser om politiets organisasjon, og om kompetansefordeling og samarbeid innen politiet. Disse bestemmelser kan også omfatte lensmannskontorer.»

Formålet med denne bestemmelsen var å presisere regjeringens alminnelige adgang til å regulere de organisatoriske forholdene i politiet, og videre uttrykkelig tilkjennegi at dette også gjaldt i lensmannsetaten.[119] Forslaget fikk tilslutning i justiskomiteen, som imidlertid tok forbehold om at fullmakten til å treffe organisatoriske bestemmelser for lensmannsetaten ikke måtte anvendes slik at lensmannskontorenes selvstendige stilling eller den desentraliserte strukturen ble endret.[120] Også utfallet av denne saken er illustrerende for Stortingets skepsis til organisasjonsendringer i lensmannsetaten. Rett nok ble det et lovvedtak med en ordlyd i samsvar med departementets forslag, som klargjorde regjeringens reguleringskompetanse, men samtidig ga komiteen så klare føringer for utøvelsen, at mulighetene for å foreta reguleringer reelt sett ble svært begrenset. Begrunnelsen for komiteens forbehold er også interessant. Vektleggingen av lensmannskontorenes *selvstendige* stilling kan indikere at det også ved denne korsvei har vært påvirking fra en sterk gruppe som ikke ønsket endringer i sin status.

Tradisjonelt har det vært knyttet stor politisk interesse til reguleringssaker i lensmannsetaten, og opp gjennom årene har temaet jevnlig vært oppe til debatt i Stortinget. Fra 1968, og i noen tiår fremover, ble da også Stortinget, i vedlegg til de årlige budsjettproposisjonene, orientert om pågående saker der det var lokal uenighet av noe omfang. I en relativt omfattende melding fra 1976 redegjorde departementet på prinsipielt grunnlag for de kriterier som ble lagt til grunn for

---

[118] Jf. henholdsvis innstilling fra Utvalget til å vurdere forskjellige sider ved den forebyggende sikkerhetstjeneste («Melbyutvalget») av 12. mars 1967 og innstilling fra Utvalget til utredning av spørsmålet om eventuell omorganisering av den sentrale politiadministrasjon («Aulieutvalget») av 20. november 1970.

[119] Rettslig sett fremstår imidlertid denne bestemmelsen som overflødig, jf. den reguleringskompetansen som kan utledes av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten. Underforstått tilkjennegis også dette gjennom departementets egen påpeking av lovforslagets presiserende karakter, jf. Ot.prp. nr. 60 (1975-76) s. 6.

[120] Jf. Innst. O. nr. 5 (1976-77) s. 5.

omorganiseringer i lensmannsetaten. Herunder ble endringer i samfunnsforhold og kriminalitetsutvikling, tjenestemessige hensyn, distriktspolitiske hensyn, hensynet til eksterne samarbeidspartnere og hensynet til borgerne trukket frem som de viktigste momentene.[121]

Meldingen tok utgangspunkt i gjeldende ordning med lensmannen som leder av polititjenesten i lensmannsdistriktet under politimesteren, hvilket innebar at lensmannen i utgangspunktet hadde ansvar for all ordenstjeneste og etterforskingstjeneste, og at han i egenskap av politi på landet utførte alle forvaltningsgjøremål som ved lov var lagt til politiet. Videre slo meldingen fast at lensmannsordningen sto sterkt i norsk bevissthet, og at etaten hadde en naturlig autoritet som det var viktig å beholde. Dette forutsatte imidlertid at etaten kunne utvikles «til hensiktsmessig innsats» også i forhold til morgendagens oppgaver, ikke minst siden politioppgavene tok så stor plass at etatens struktur til en viss grad var endret. Følgelig måtte organiseringen, herunder kriteriene for grensereguleringer, bygge på at etatens arbeidsmuligheter og kapasitet skulle være tilpasset både dagens og fremtidens behov for vern av så vel samfunnets fellesgoder, som det enkelte samfunnsmedlems behov for trygghet og rettssikkerhet – dette så vel på landet som i byene.[122]

I så henseende trakk departementet frem flere forhold som hindret utvikling av rasjonelle politiordninger, bl.a. at den administrative ledelsen av etaten lå til fylkesmannen, og at små enheter gjorde det mange steder umulig å etablere lovlige og faglig tilfredsstillende tjenesteordninger. Videre at lensmannens relativt selvstendige stilling førte til at betjentene sjelden gikk ut over egne distriktsgrenser under sin tjenesteutøvelse, og at de også var tilbakeholdne med å be om bistand fra andre enheter, der det hadde vært en mer hensiktsmessig løsning enn å ta ut ekstramannskap fra eget kontor. Dette førte igjen til forsinkelser, dobbeltarbeid og sviktende kontinuitet i det operative arbeidet – og til en samlet sett dyrere tjeneste. Samarbeid mellom flere distrikter om vakt- og beredskapsordninger og koordinert distriktsovergripende tjeneste var i følge meldingen kompenserende tiltak som kunne redusere behovet for grensejusteringer og opprettholde nærheten

[121] Jf. St.meld. nr. 97 (1976-77) s. 9-13. Om den politiske prosessen knyttet til denne meldingen, se nærmere teksten i petit på s. 39-40.

[122] Denne uttalelsen kan naturlig ses i sammenheng med mindretallets uttalelse i Politiøyutvalgets innstilling om at man hadde to etater med en organisering som var fra «karjolenes tid».

til befolkning og lokalsamfunn.[123] Disse synspunktene fikk full tilslutning under behandlingen av meldingen i Stortinget.[124]

Meldingen videreførte og forsterket den prinsipielle tilnærmingen som lå til grunn for 1936-loven, nemlig at det var politigjøremålene og hensynet til en effektiv ressursutnyttelse som måtte bestemme organiseringen av tjenesten og myndighetsrelasjonene internt i etaten – ikke den status som tradisjonelt hadde vært knyttet til lensmannsinstitusjonen. Videre gikk den relativt langt i retning av å antyde at organisasjons- og driftsforholdene i lensmannsetaten ikke var tilfredsstillende, verken i et datidig eller fremtidig perspektiv. Meldingens skjebne i Stortinget viser at det gjennomgående ikke har vært vanskelig å få politisk enighet i reguleringsspørsmål så lenge debatten om kriterier og hensyn holdes på et overordnet plan. Når imidlertid konkrete grensereguleringer skal behandles, har ikke sjelden tunge faglige og ressursmessige hensyn måttet stå tilbake for et sterkt lokalpolitisk forankret påtrykk.

I sin første delutredning pekte også Politirolleutvalget i 1981 på vaktsamarbeid som alternativ til grensereguleringer for å bedre servicenivået overfor publikum og gi grunnlag for tjenesteordninger som oppfylte arbeidsmiljølovens krav. Likeledes konstaterte utvalget at lensmannen oftest ledet sitt kontor på en svært selvstendig måte med hensyn til både ordning og gjennomføring av polititjenesten. Når lensmannen i tillegg var administrativt underlagt fylkesmannen, var det ikke unaturlig at politimesteren kviet seg for å legge seg bort i hans disponering av arbeidstiden. Utvalget ga sin tilslutning til departementets prinsipielle linje om at lensmenn og politistasjonssjefer skulle stå i samme stilling overfor politimesteren når det gjaldt ledelsen av polititjenesten, og avsluttet for øvrig gjennomgangen av forholdet mellom politimester og lensmann med en lakonisk bemerkning om at «slike tradisjoner endres ikke brått».[125]

I realiteten innebærer distriktsovergripende vaktsamarbeid og koordinering av tjenesten en begrensning av lensmannens myndighet i eget distrikt og over egne mannskaper. Ikke uventet ble dette møtt med motstand både fra lensmenn og betjenter, og da med påstand om slike ordninger ikke kunne pålegges, men måtte

[123] Jf. St.meld. nr. 97 (1976-77) s. 1-6.
[124] Jf. Innst. S. nr. 407 (1976-77)
[125] Jf. NOU 1981: 35 s. 61-64.

bygge på frivillighet og lokal enighet. Etter at spørsmålet var blitt satt på spissen under drøftelse av tjenesteordninger i Vest-Agder fylke i 1982, tok fylkesmannen dette opp med Justisdepartementet på prinsipielt grunnlag og uttalte:

> «Jeg er av den oppfatning at en lensmannsbetjent ikke bør kunne motsette seg slik tjeneste som det her er tale om utenom sitt ordinære tjenestedistrikt. Jeg kan heller ikke se at en lensmannsbetjent etter gjeldende regler kan motsette seg ordninger med vaktsamarbeid. Jeg bygger mitt standpunkt på følgende:
>
> Innføring av vaktordninger over distriktsgrensene som det her er tale om, endrer ikke lensmannsbetjentenes faste og varige tilknytning til vedkommende tjenestested. Bestemmelsen i politilovens § 14 kan derfor etter min oppfatning ikke være til hinder for hensiktsmessige vaktordninger mellom distriktene. ... .[126]
>
> Jeg vil også peke på at departementet varig kan forflytte en lensmannsbetjent til et annet distrikt når tjenestens tarv tilsier det. Det er da også av den grunn vanskelig å forstå at regelverket skal kunne tolkes slik at en lensmannsbetjent kan nekte å delta i slike vaktordninger som det her er tale om. Til støtte for dette syn nevner jeg også at en slik fortolkning av loven synes å harmonere dårlig med at en lensmannsbetjent må finne seg i endringer av lensmannsdistriktet som kan medføre betydelige utvidelser av tjenestedistriktet, derunder også distriktet for reservetjeneste. Det ville være eiendommelig om en måtte foreta distriktsendringer for å få til rasjonelle ordninger av reservetjenesten.
>
> Dersom departementet antar at politilovens § 14 er til hinder for vaktsamarbeid mellom flere distrikter (når ikke alle berørte lensmannsbetjenter samtykker, noe en må se bort fra) antar jeg at departementet må vurdere om ikke loven bør endres, slik at loven ikke hindrer rasjonelle ordninger med samarbeid mellom flere distrikter.»[127]

Innsigelsene mot distriktsovergripende vaktsamarbeid er her direkte knyttet til den rettslige reguleringen av lensmannsbetjentenes stedlige (pliktmessige) tjenesteområde. Fylkesmannens argumentasjon, som i en viss grad må antas å gjenspeile anførslene mot vaktsamarbeid, underbygger imidlertid et relativt klart inntrykk av at det ikke bare var ulempene ved å tjenestegjøre utenfor eget distrikt som motstanden grunnet seg på, men i like stor grad også ønsket om å bevare lens-

[126] De bestemmelsene i 1936-loven § 14 andre og tredje ledd, som det her refereres til, hadde denne ordlyden: «Polititjenestemenn ansettes for tjeneste i hele politidistriktet. Lensmannsbetjenter ansettes for tjeneste innen et bestemt lensmannsdistrikt. Polititjenestemenn og lensmannsbetjenter kan også beordres til å gjøre tjeneste uten hensyn til distriktsgrenser, til å gjøre tjeneste i departementet eller annet sentralt politiorgan, samt til å gjennomgå kurs ved Politiskolen eller annen utdannelse for polititjenesten. Lensmannsbetjent kan dessuten beordres til å gjøre tjeneste i lensmannens sted under dennes fravær og til i det enkelte tilfelle å gjøre polititjeneste i hele politidistriktet.
Den enkelte tjenestemann kan, når tjenestens tarv tilsier det, også varig forflyttes til annet distrikt etter departementets bestemmelse.»

[127] Jf. brev av 1. desember 1982 ref. 10904/82P.

mannskontorets eksklusive polisiære herredømme innenfor eget område. Både lensmennene og betjentene ville ha kontroll over politivirksomheten i sitt distrikt: Man ønsket ikke utenforstående tjenestemenn inn, samtidig som det var liten interesse for å utføre oppdrag utenfor egen teig. Det er heller ikke grunn til å legge skjul på at et vaktsamarbeid i utgangspunktet ville redusere behovet for overtidstjeneste, hvilket kunne utsette betjentene for et ikke ubetydelig inntektstap.

Spørsmålet om vaktsamarbeid mellom lensmannsdistrikter, herunder også samarbeidsordninger mellom politikammer og lensmannsdistrikt, ble utredet i flere omganger. Med bakgrunn i en utredning fra 1988,[128] utstedte Justisdepartementet i 1990 et rundskriv om samarbeid mellom tjenestedistriktene i politiet og lensmannsetaten.[129] Rundskrivet innledet med å poengtere følgende:

> «I arbeidet med å oppnå best mulig ressursutnyttelse i politi- og lensmannsetaten er det nødvendig å foreta en løpende vurdering av rutiner og samarbeidsformer. Et viktig virkemiddel i denne sammenheng er etablering av samarbeid over distriktsgrensene. Samarbeidsforsøk har imidlertid enkelte ganger strandet, fordi det har oppstått strid om kompetanseforholdet mellom lederne ved de forskjellige tjenestestedene. Før man kommer nærmere inn på vaktsamarbeid etc. er det derfor naturlig med en kort redegjørelse for de rettslige forholdene på dette området.»

Om kompetanseforholdet ble så presisert at departementet, som øverste ledd i politiet og lensmannsetaten, hadde generell organisasjons- og instruksjonskompetanse overfor alle underordnede etater i både administrative og operative spørsmål. Videre kunne politimesteren, som ansvarlig for samtlige politioppgaver i sitt distrikt, bestemme at andre enn lensmannsbetjenter kunne løse politioppgaver i lensmannsdistriktet, forutsatt at det ikke dreiet seg om å frita lensmannskontoret for politioppgaver på mer generell og permanent basis. Følgelig kunne politimesteren beordre polititjenestemenn til å gjøre tjeneste i et lensmannsdistrikt både for den enkelte gang og rutinemessig, men i sistnevnte henseende måtte det være som supplement til lensmannskontorets egen polititjeneste. Politikammerets tjenestemenn kunne etter dette også utføre politioppgaver i lensmannsdistriktene, selv om oppgavene like gjerne kunne vært utført av tjenestemenn fra et lokalt lensmannskontor, hvis innsats fra politikammeret fremsto som mest fornuftig ut fra ressursmessige hensyn.

[128] Jf. jnr. 2662/87E. Utredningen er ført i pennen av daværende konsulent i Lovavdelingen i Justisdepartementet, nåværende professor ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen, Erling Johannes Husabø.

[129] Jf. Rundskriv G-113/90 av 12. juli 1990.

Politimestrene ble instruert om å vurdere slike løsninger oftere enn hva tilfellet hadde vært. Departementet presiserte videre at det i prinsippet ikke var noe i veien for at også lensmannsbetjenter kunne utføre både enkeltvise og rutinemessige oppdrag utenfor eget distrikt. Beordring til dette måtte i tilfelle enten foretas av politimesteren, eventuelt etter bemyndigelse fra ham, eller gjennomføres i henhold til godkjente tjenestelister der det var etablert vaktsamarbeid.

Med hensyn til samarbeid om vakt- og beredskapstjeneste, mente departementet at dette kunne *pålegges,* hvilket ikke bare begrenset seg til samarbeid mellom lensmannsdistrikt i samme politidistrikt, men også mellom lensmannsdistrikt i forskjellige politidistrikt og i forskjellige fylker. Rettesnoren skulle i alle tilfelle være effektivitet og hensiktsmessighet. I tillegg til at slikt vaktsamarbeid kunne være ressursbesparende, ville også belastningen på den enkelte betjent kunne reduseres. Likeledes la departementet til grunn at det burde vurderes tilsvarende samarbeidsordninger for å etablere en målrettet, forebyggende og distriktsovergripende *aktiv* tjeneste utenfor den vanlige kontortiden der lokale forhold tilsa dette.

Departementet avsluttet med å presisere at vaktsamarbeid i første omgang skulle søkes etablert på frivillig basis og understreket i den forbindelse at også den enkelte ansatte pliktet å medvirke til at oppgavene ble utført så rasjonelt og hensiktsmessig som mulig. Dersom det fortsatt skulle være motvilje mot samarbeid, ble fylkesmennene og politimestrene oppfordret til å bruke de fullmaktene som politiloven ga grunnlag for.

Med direktivene i dette rundskrivet gikk departementet langt i retning av å modifisere den relativt skarpskårne beskrivelsen av myndighetsforholdet mellom politimester og lensmann i 1936-loven § 6 første ledd, og da i disfavør av en tradisjonell og statisk oppfatning av lensmannens polisiære myndighetsområde. I realiteten ga gjennomgangen av de rettslige kompetanseforholdene også føringer for tolking av andre sentrale organisatoriske bestemmelser i daværende politilov og politiinstruks, uten at disse er uttrykkelig angitt. I det hele la rundskrivet her opp til en realitetsorientert, oppgavebasert og formålsstyrt tilpasning av en lovregulert administrativ ordning, som skulle berede grunnen for bedre tjenesteutførelse og mer effektiv ressursutnyttelse i pakt med den løpende samfunns- og kriminalitetsutviklingen.

Det er lite tvilsomt at dette rundskrivet hadde støtte i et allment utbredt og politisk forankret syn på at det var servicenivået utad og befolkningens behov

som måtte være styrende for organisering, ansvarsfordeling og tjenesteutøvelse innen offentlig forvaltning i sin alminnelighet, og innenfor politiet i særdeleshet. I svært mange politidistrikter var det da også allerede innført ordninger som i praksis innebar betydelige begrensninger i lensmannens myndighet som leder av polititjenesten i eget distrikt, ved at tjenestemenn utenfra utøvet politimyndighet i deres distrikt uten lensmannens mellomkomst, og ved at betjentene ble underlagt andres kommando og beordret til å utføre politioppgaver utenfor eget distrikt. Videre var det gjennomgående en vaktsjef som styrte de operative politiressursene på politimesterens vegne, også de tjenestemennene som inngikk i vaktsamarbeidsordninger i lensmannsetaten. Ytterligere var etter hvert viktige og kompetansekrevende politigjøremål innenfor ordenstjeneste og etterforsking blitt sentralisert til politikamrene. I det store og hele var disse ordningene besluttet i kraft av politimesterens styringsrett, avstemt etter de krav til medbestemmelse som var forankret i Hovedavtalen.

Behovet for formell organisatorisk og ledelsesmessig likestilling mellom lensmenn og øvrige politiledere på driftsenhetsnivå var også en viktig driver bak prosessen som munnet ut i at det administrative ansvaret for lensmannsetaten ble overført fra fylkesmennene til politimestrene i 1994, jf. punkt 4 ovenfor. Målet her var nettopp å oppnå mer effektiv lokal styring og bedre ressursutnyttelse ved å gi politimesteren ansvar for alle sidene ved politivirksomheten, også de organisatoriske og administrative, enten den nå foregikk ved politistasjonene eller ved lensmannskontorene.

Gjennomgangen ovenfor viser at det ved vedtakelsen av ny politilov i 1995 verken var rettslig eller faktisk grunnlag for å holde fast ved en oppfatning om at lensmannens status overfor politimesteren var særegen i forhold til det som gjaldt for andre politiledere på enhetsnivå i polisiære anliggender. Snarere var det institusjonens solide omdømme i befolkningen, at politimestre og fylkesmenn i praksis hadde vært tilbakeholdne med å styre lensmennene, slik at de hadde hatt svært frie hender i forvaltningen av egne ressurser, og den politiske skepsis som effektiviserings- og utviklingstiltak i lensmannsetaten stor sett var blitt møtt med, som hadde gitt næring til dette tradisjonsbundne synet. Lensmennene hadde da også måttet avfinne seg med reguleringer og tilpasninger når «tjenestens tarv» tilsa det. I så henseende ble politimesterens adgang etter 1936-loven § 17 første ledd andre

setning til å regulere ledelsen av polititjenesten i lensmannsdistriktene «for det enkelte tilfelle» strukket relativt langt. Samlet kan direktivene i departementets rundskriv, som var formelt forankret i 1936-loven § 8, ses som en autorisasjon av den praksis som hadde utviklet seg.

7. Etablering av distriktsinterne driftsregioner

7.1 Innledende bemerkninger

I dette hovedpunktet drøftes om det lovregulerte forholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef i pl. § 16 første ledd tredje setning representerer en innholdsmessig skranke i forhold til de distriktsinterne organisatoriske ordningene som kan fastsettes administrativt etter pl. § 16 tredje ledd. Her vil oppmerksomheten bli konsentrert om driftsenhetsløsninger bestående av flere lensmanns-/politistasjonsdistrikter, ledet av en lensmann/politistasjonssjef direkte underordnet politimesteren, med ansvar for all polisiær virksomhet i regionen, altså en organisering tuftet på totalansvarsprinsippet. Spørsmålet er med andre ord om reguleringen i pl. § 16 første ledd tredje setning begrenser den organisasjons- og instruksjonskompetansen som ordinært ligger til overordnet forvaltningsmyndighet.

Ved tolkingen vil det bli tatt utgangspunkt i en analyse av bestemmelsens karakter og ordlyd, jf. punkt 7.2 og 7.3. Siktemålet med denne analysen er å avklare hva slags bestemmelse dette egentlig er. Bestemmelsen bygger på den opprinnelige reguleringen av forholdet mellom lensmann og politimester i 1995-loven § 17 første ledd. Dermed er det naturlig å trekke inn motivene til denne bestemmelsen, jf. punkt. 7.4. Videre, og med daværende § 17 første ledd som utgangspunkt, var det et særlig fokus på strukturendringer og organisatoriske tilpasninger ved gjennomføringen av politireformen. Følgelig kan også reformmeldingen med tilhørende komitéinnstilling gi viktige holdepunkter for tolkingen, jf. punkt. 7.5. Dernest behandles forarbeidene til lovendringene i 2004, der lovreguleringen av ledelsesforholdet mellom lensmann

og politimester fikk sin nåværende utforming, jf. punkt. 7.6.[130] Videre følger sammenfatning og konklusjon av denne gjennomgangen under punkt. 7.7.

I punkt 8 drøftes så spørsmålet om kompetanseforholdet knyttet til regulering av distriktsinndelingen i pl. § 16 første ledd sjette setning begrenser departementets administrative kompetanse etter pl. § 16 tredje ledd. I punkt 9 behandles samme spørsmål i forhold til bestemmelsen som statuerer etatens hovedstruktur i pl. § 16 første ledd første og andre setning. Ytterligere følger en vurdering av om reguleringen i pl. § 16 første ledd er tjenlig som rettslig verktøy og rettsgrunnlag for pågående og fremtidige organisasjonsutviklingsprosesser i politi- og lensmannsetaten, jf. punkt 10.

7.2 Bestemmelsens karakter

Alt etter formål og innhold kan bestemmelser av offentligrettslig karakter deles inn i materielle og organisatoriske normer.[131] De materielle bestemmelsene regulerer selve myndighetsutøvelsen og har adresse utad. De organisatoriske normene regulerer i prinsippet organisasjonsstrukturen, altså hvilke organer det skal være, antallet nivåer, subordinasjonsforholdet mellom dem, intern organisering, stabens størrelse, hvilke oppgaver organet skal ivareta og den interne arbeidsfordelingen. Disse bestemmelsene kan også være av «materiell» eller pliktmessig karakter ved at de eksempelvis statuerer hovedstrukturen i en etat, eller angir det geografiske jurisdiksjonsområdet for bestemte enheter, jf. pl. § 16 første ledd første, andre og fjerde setning. Videre kan de ha form av «kompetanseregler» eller «kvalifikasjonsregler» ved at de henholdsvis fordeler organisasjonsmyndighet internt i en etat, jf. pl. § 16 andre ledd nr. 1-3, eller rubriserer hvilke vilkår som må være oppfylt for at en tjenestemann skal kunne utøve bestemte beføyelser, jf. pl.§ 18. [132]

Pl. § 16 første ledd tredje setning fastslår at lensmannen/politistasjonssjefen har ledelsen av politiet i eget distrikt under politimesteren. Basert på en inndeling etter karakter/art/type, kan bestemmelsen forstås i ulike retninger.

---

[130] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) og Innst. O. nr. 90 (2003-2004). Se også Ot.prp. nr. 53 (2004-2005) og Innst. O. nr. 77 (2004-2005) som omhandler endringene i pl. § 16 første ledd som ble vedtatt i 2005.

[131] Om sondringen mellom materielle og organisatoriske bestemmelser, se Boucht s. 55-56.

[132] Om pliktregler, kompetanseregler, kvalifikasjonsregler og instrukser, se Eckhoff og Smith s. 45-49 og 151-153 og Auglend m.fl. s. 51 og 84-92.

En mulig forståelse er at dette skal oppfattes som en pliktregel eller handlingsregel, som lovregulerer selve funksjonen som lokal politileder. Ved å plassere ansvaret for en bestemt oppgave, og dermed regulere et innholdsmessig anliggende i selve virksomhetsutøvelsen, fremstår den i så fall som en norm av materiell karakter. Med utgangspunkt i en slik tilnærming, blir lensmannens/politistasjonssjefens lokale politilederfunksjon å anse som en lovpålagt oppgave. En slik forståelse av bestemmelsen har imidlertid formodningen mot seg. Det er vanskelig å se at lovgiver skulle ha noe behov for å lovregulere den tjenestemessig status for tilsatte på dette ledernivået spesielt. Som hovedregel blir spørsmål av denne karakter regulert i interne instrukser eller tilsettingsavtaler.

En mer nærliggende forståelse av bestemmelsen er at den regulerer et rent organisatorisk tema, nemlig det innbyrdes administrative forholdet mellom to nivåer i den polisære lederlinjen. I så fall vil det være tale om en bestemmelse av ren formell/teknisk karakter som angir et konkret og internt subordinasjonsforhold mellom to ledernivåer i politiorganisasjonen.

Hovedtemaet i den rettslige problemstillingen blir dermed: Er dette utelukkende en bestemmelse om kommandolinje og styringsansvar som tar sikte på å fastslå politimesterens overordnede kompetanse i forhold til deler av tjenesteapparatet i sitt distrikt, eller er det også en bestemmelse om organiseringen av tjenesten, som avskjærer etablering av et styringsnivå mellom politimester og lensmann eller politistasjonssjef basert på delegasjon av den styringskompetansen som tilligger lederen av politidistriktet ?

I politiloven er både oppgaver og kompetanse konsekvent tillagt etaten, *politiet* som sådan, jf. både målformuleringen i § 1, funksjonsangivelsen i § 2 og utformingen av fullmaktene i kapittel II. Videre er politipliktene og kompetansen til å effektuere lovens fullmakter tillagt *enhver* tjenestemann som innehar politimyndighet, dvs. alle tjenestemenn med politigrader, jf. § 4 og § 20. Hvilken polititjenestemann som konkret plikter å lede tjenesteutførelsen i det enkelte tilfelle, reguleres av etatens grads-/rangsystem, sammenholdt med lokalt bestemte stillingsinstrukser og tjenestereglementer.[133] Plikt-/kompetansenormene og beskrivelsen av pliktsubjektene i politiloven er altså generelt utformet.

[133] Om dette, se nærmere nedenfor.

Der offentlige oppgaver/plikter ellers i lovgivingen er lagt til bestemte stillingsinnehavere, er det saklige innholdet gjerne begrenset og spesifisert – ofte også koplet sammen med egne saksbehandlingsregler og kompetansebestemmelser. Ytterligere er det ved lovpålagte oppgaver stort sett tale om tildeling av myndighet på et helt, eller på deler av et saksfelt. I så henseende er reguleringen av lensmannens oppgaver som namsmann etter tvangsloven et godt eksempel.[134] Videre forutsetter gyldigheten av de avgjørelser som treffes ved utførelsen av lovpålagte oppgaver at kravene til formell og materiell kompetanse er oppfylt.

I dette bildet passer ikke pl. § 16 første ledd tredje setning særlig godt inn som materiell begrensning av departementets organiseringsmyndighet. Den omhandler kun et konkret element i organiseringen av virksomhetsutøvelsen, som i seg selv ikke er avgjørende for resultatet av oppgaveløsningen. Forholdet er heller ikke bestemmende for rettsvirkningen, idet befolkningen må uansett innrette seg etter politiets pålegg, selv om tjenesten lokalt har vært ledet av andre enn stedlig lensmann/politistasjonssjef i det aktuelle tilfellet. Ytterligere har den ingen opplagt generell merverdi verken som rettssikkerhetsgaranti eller som instrument for faglig kvalitetssikring av tjenesten.

Det er også grunn til å merke seg at det under lovforarbeidet ble lagt stor vekt på å skille klart mellom reguleringen av materielle rammer for jurisdiksjon og myndighetsutøvelse på den ene siden, og regulering av organisatoriske og administrative forhold på den annen. Dette ikke minst på bakgrunn av motivenes uttalte mål med hensyn til lovens innholdsmessige profil, og da slik at materielle spørsmål skulle reguleres relativt detaljert, mens organisatoriske forhold (fortsatt) skulle være mer generelt beskrevet. På dette punkt uttaler motivene:

> «Ved lovrevisjonen har man hatt som siktemål at ikke unødige detaljer om organisatoriske og administrative forhold skal være bundet opp i loven. Loven bør gi tilstrekkelig rom for at ansvarlig politiledelse kan gjennomføre tiltak når det oppstår forhold som gjør dette nødvendig og derved sikre en kontinuerlig tilpasning når utviklingen krever det.»[135]

Dertil kommer at lovens systematikk bygger på det grunnprinsipp at struktur, organisasjon, arbeidsrutiner og tjenesteordninger kun er å anse som verktøy for å utføre bestemte oppgaver. Av den grunn ble bestemmelsene om mål, oppgaver og fullmak-

[134] Jf. den myndighet som lensmannen er gitt som namsmann etter tvfbl. § 2-2 jf. kapitlerne. 5 og 7-13.

[135] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 7. Se også Politilovutkastet Del I s. 25-37 og Auglend m.fl. s. 56-57.

ter tatt inn i de to første kapitlene. Reguleringen av de organisatoriske spørsmålene i de påfølgende kapitlene skulle sikre, men samtidig gi handlingsrom for, en rasjonell effektuering av de materielle oppgavene. Om dette uttalte departementet følgende:

> «Ved utformingen av § 16 har departementet lagt vekt på ikke å låse fast spesielle organisatoriske løsninger. Det legges således opp til at politiloven ikke skal være til hinder for at man til enhver tid kan organisere politet på en måte som gjør at etaten best mulig kan ivareta sine funksjoner.»[136]

Den særlige reguleringen av forholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef er plassert blant de organisatoriske bestemmelsene i lovens tredje kapittel. Når det i tillegg ses hen til de hensyn lå til grunn for lovens utforming og innhold, bærer plasseringen bud om at bestemmelsen er av organisatorisk karakter og således statuerer henholdsvis politimester og lensmann/politistasjonssjef som to på hverandre følgende nivåer i etatens interne og polisiære kommando-/linjestruktur. Denne forståelsen støttes også av uttalelser i de spesielle motivene til endringene i politiloven i forbindelse med omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet. Det gis her uttrykk for at pl. § 16 første ledd tredje setning angir lensmannens og politistasjonssjefens plass i politiets oppbygging hierarkisk sett, og videre at det i lovens angivelse av politiets nivåer ikke ligger noen begrensning i instruksjonsmyndigheten.[137]

Følgelig burde det kunne konkluderes med at reguleringen i pl. § 16 første ledd tredje setning ikke gir grunnlag for å anse lensmannens/politistasjonssjefens lokale politilederfunksjon som en lovpålagt og materielt bestemt oppgave.

I Politidirektoratets utredning av distriktsstrukturen i politi- og lensmannsetaten som del av resultatreformens fase I, er det imidlertid inntatt en formulering som kan tas til inntekt for et annet syn, nemlig:

> «Den enkelte lensmann har fortsatt ansvar for polititjeneste, sivile oppgaver og andre lov pålagte oppgaver»[138]

Formuleringen er uklar. For det første er det ikke klart om uttrykksmåten «og andre lovpålagte oppgaver» bare knytter seg til «sivile oppgaver», eller om den også har adresse til den enkelte lensmanns ansvar for polititjenesten. En tolking der hen-

[136] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 28.
[137] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 52.
[138] Jf. Politidirektoratet (2010): Resultatreformen s. 9.

visningen til «andre lovpålagte oppgaver» kun relateres til de sivile gjøremålene, slik at det ikke gis uttrykk for noen selvstendig lovbestemt status for lensmannen i polisiær sammenheng, samsvarer best med de tolkingsmomentene som ligger til grunn for konklusjonen ovenfor. En annen mulighet er at formuleringen «har fortsatt ansvar for» gir uttrykk for de sentrale elementene i tjenesteforholdet, uten dermed å forutsette noen begrensning i det generelle materielle og organisatoriske underordningsforhold som lensmannsetaten, i likhet med andre deler av den offentlige forvaltning, inngår i.

En klassifisering av dette politimessige ansvaret som en lovpålagt oppgave for lensmannen, som ikke kan gjøres til gjenstand for beskjæring og samordning ved organisatoriske bestemmelser fra departementet, vil også bryte med det direktoratet ellers har lagt til grunn for gjennomføring av politireformen, eksempelvis i retningslinjene for fase II, der både omfordeling/reduksjon av arbeidsoppgaver og effektivisering av tjenesteordninger/samarbeid mellom enheter løftes frem som sentrale tema i vurderingen av strukturen på driftsnivået.[139] Dette er også lagt til grunn i senere vedtak som bifaller etablering av regionale samarbeidsordninger, der driftsenhetsleder har totalansvaret, herunder resultatansvaret, for all polisiær virksomhet i regionen.

Endelig er det et poeng at formuleringen er ufullstendig ved at bare lensmann, og ikke politistasjonssjef, er nevnt som lokalt ansvarlig for polititjenesten. I følge motivene skulle likestillingen av disse to kategoriene bringe lovteksten i samsvar med de faktiske forholdene i etaten, og dermed bidra til å «nøytralisere» tidligere oppfatninger av lensmannens organisatoriske status som «spesiell».[140]

Den mest nærliggende forklaringen på tvetydigheten i direktoratets formulering, ved at man her har utelatt politistasjonssjefen og kun referert til lensmannen som politileder på driftsnivået, er formentlig at man har hatt fokus på lensmannens sivile gjøremål. I egenskap av namsmann er det som hovedregel fortsatt lensmenn som ivaretar de sivile rettspleieoppgavene på grunnplanet. I loven åpnes det riktig nok for at også politistasjonssjefer kan ha ansvar for disse oppgavene, jf. pl. § 16 første ledd fjerde og femte setning, men dette er bare gjennomført i et fåtall distrikter.

[139] Jf. Politireform 2000 - Rammer og retningslinjer for fase 2 av 2. januar 2003 s. 4 - 6.
[140] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 52.

Følgelig vil politistasjonssjefens ansvarsområde gjennomgående være begrenset til politigjøremålene. Således må det forventes at en annen og mer presis formulering ville blitt overveid på dette punkt dersom lovens ordning hadde vært korrekt gjengitt.

Etter dette taler de beste grunner for å konkludere med at reguleringen av forholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef i pl. § 16 første ledd tredje setning omhandler et rent internt organisatorisk anliggende, og at bestemmelsen dermed ikke har noen ekstern materiellrettslig virkning som skranke for departementets organiseringsmyndighet etter pl. § 16 tredje ledd.

7.3 Bestemmelsens innhold

Med utgangspunkt i at pl. § 16 første ledd tredje setning er en norm av intern organisatorisk karakter, gir ordlyden isolert sett grunnlag for tre alternative tilnærminger når meningsinnholdet skal presiseres:

7.3.1 Alternativ 1: Organisasjonsstrukturen

For det første kan bestemmelsen tolkes som en presisering av reguleringen i pl. § 16 første ledd første og andre setning, som fastsetter grunnstrukturen i politi- og lensmannsetaten, ved at den appliserer denne strukturen på relasjonen mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef i deres funksjon som lokale ledere av politivirksomheten.[141] Tolkningsmessig er denne tilnærmingen av liten verdi, da det her dreier seg om to bestemmelser av ulik karakter. Statueringen av nivåene i etatens hovedstruktur må primært sies å ha et eksternt og materielt siktemål – den fastslår hvordan etaten skal fremstå utad. Regulering av kommando- og ledelsesforholdet mellom politimesteren og hans underordnede ledere er derimot et internt styringsmessig anliggende, og i så henseende gir ikke pl. § 16 første ledd tredje setning uttrykk for mer enn det som ellers følger av alminnelige prinsipper for styringskompetanse i offentlig virksomhet. Følgelig kommenteres ikke dette alternativet ytterligere. Det kan likevel stilles spørsmål ved om den lovbestemte nivåstrukturen setter grenser for innhold og struktur i samarbeidsordninger på driftsnivået. Dette behandles senere under punkt 9.

[141] Om to nivåstrukturen med et strategisk politimesternivå (nivå 1) og et operativt driftsnivå (nivå 2), se nærmere under punkt 4.

7.3.2 Alternativ 2: Kodifisering av ledelsesforholdet

Dernest kan bestemmelsen tolkes som en kodifisering av rangeringen i et bestemt subordinasjonsforhold på et konkret funksjonsområde. Det rangbaserte over- og underordningsforholdet mellom tjenestemenn med politigrader, både generelt og ved konkret håndtering av bestemte politigjøremål, er i all hovedsak regulert i uniformsreglementet, ordreinstruksen og i Politiets beredskapssystem del I (PBS I),[142] sammenholdt med kommandoforhold og oppgavefordeling fastsatt i lokale instrukser i politidistriktene. Etter en slik forståelse statueres da i lovs form at ett nivå i den distriktsinterne polisiære kommandolinjen (lensmann/politistasjonssjef) skal være *umiddelbart* underordnet et annet nivå (politimesteren) på et bestemt fagfelt, altså en formalisert sementering av den innbyrdes posisjoneringen mellom disse to nivåene i den politimessige lederlinjen. Innholdsmessig sett representerer dette i utgangspunktet ikke noe avvik fra rangeringen i den ordinære kommandolinjen, bortsett fra at dette spesielle trinnforholdet får en lovmessig forankring.

En slik strikt formell tolking av dette alternativet vil bety at adgangen til å etablere ordninger som innebærer at andre tjenestemenn bemyndiges til å utøve kommandomyndighet over lensmannen/politistasjonssjefen i vedkommendes funksjon som lokal leder av polititjenesten avskjæres. Dette innebærer igjen at bestemmelsen får et klart materielt islett, ved at den vil fremstå som et lovbestemt forbud mot delegasjon. En slik forståelse vil i tilfelle avvike både fra det prinsipp som lå til grunn for politilovens innholdsmessige profil og for det som ble lagt til grunn ved endringene i pl. § 16 første ledd i forbindelse med reformen av den sivile rettspleien på grunnplanet, jf. punkt 7.2. Dernest vil den være i strid med det alminnelige prinsipp om at

[142] Om politigrader og rangering, se Uniformsreglement for politi- og lensmannsetaten fastsatt ved kgl. res. 5. august 1994 kapittel 4, Ordreinstruks for politiet inntatt i Politidirektoratets rundskriv 2010/05 punkt 4 og Politiets beredskapssystem del I (PBS I) – POD publikasjon 2011/04 s. 193. Ordreinstruksen er fastsatt av politidirektøren med hjemmel i pl. § 29 første ledd andre setning i henhold til delegasjonsfullmakt inntatt i rundskriv G 97/2000 punkt 5.1.4. Gradssystem og uniformering fastsettes av departementet, jf. pl. § 20 sjette ledd. Denne fullmakten er imidlertid ikke blitt delegert til Politidirektoratet. Direktoratet må imidlertid antas berettiget til å foreta mindre tilpasninger av praktisk/teknisk karakter. I følge politidirektørens forord fremstår den formelle forankringen av gjeldende uniformsreglement som noe uklar. Etter å ha vist til den kgl. res. fra 1994 som opprinnelig fastsatte reglementet «for fremtidig bruk i politi- og lensmannsetaten», slås det så fast at en midlertidig utgave av 6. april 1995 settes ut av kraft med virkning fra 1. mai 2002 - alt tilsynelatende uten departementets mellomkomst. Realiteten her er imidlertid at gjeldende reglement er innholdsmessig identisk med den midlertidige utgaven, men med en annen og mer moderne layout. Videre var det midlertidige reglementet også gitt av departementet. Forordet gir dermed ingen dekkende beskrivelse av reglementets tilblivelse og formelle forankring.

intern delegasjon i forvaltningen er tillatt, med mindre annet er uttrykkelig uttalt eller klart fremgår av regelverk av høyere rangorden.[143] I så fall må det forventes å foreligge særlige hensyn som kan begrunne et slikt unntak, jf. punkt 5.

Det er ikke lett å peke på reelle hensyn som skulle tilsi et slikt delegasjonsforbud. Et «prerogativ» for lensmannens/politistasjonssjefens rolle som lokal politisjef umiddelbart under politimesteren er i seg selv ingen garanti for kvaliteten i tjenesteutøvelsen, hvilket innebærer at verken rettssikkerhetsmessige eller faglige hensyn understøtter en slik forståelse. Ytterligere er den lokale politilederrollen alene ikke bestemmelse for politiets tilgjengelighet og nærhet til befolkningen. På dette punkt vil styringsmessige forutsetninger knyttet til ressurser og tjenesteforvaltning være avgjørende. Reelt sett kan følgelig heller ikke distriktspolitiske hensyn sies å være særlig tungtveiende, selv om lensmannsordningen i politisk sammenheng gjerne har vært betraktet som garantist for en desentralisert struktur og ivaretakelse av lokalpolitiske hensyn.

Det rettskildemessige grunnlaget for denne formelle tilnærmingen er følgelig noe spinkelt. I alle tilfelle representerer den et lite fruktbart grunnlag som utgangspunkt for en realitetsorientert tolking med hovedvekt på ivaretakelse av politilovens formål og befolkningens krav om god og effektiv tjenesteutøvelse.

7.3.3 Alternativ 3: Rollen som lokal politileder

Endelig kan bestemmelsen tolkes i en tredje retning, som setter relasjonen mellom lensmann/ politistasjonssjef og lokalsamfunn i fokus. I så henseende legges hovedvekten på deres rolle som *lokal* politileder – som polisiært kontaktpunkt utad, og som ansvarlig for den lokale politivirksomheten. Forutsetningen om at ledelsen skal utøves *under* politimesteren tolkes da ikke som «umiddelbart under», idet spørsmålet om politimesteren selv skal utøve denne styringsfunksjonen eller gjøre det ved underordnede ledd, betraktes som et rent internt driftsmessig anliggende. I så fall kan dette momentet i bestemmelsen oppfattes som angivelse av den ordning som normalt vil foreligge, men slik at lensmannen/politistasjonssjefen også kan underordnes en annen enhetsleder som har fått delegert sin kommandomyndighet *direkte* fra politimesteren for en enkelt anledning, eller på mer permanent basis.

[143] Se nærmere under note 25.

I forhold til ordlyden har dette alternativet et element av utvidende tolking i seg, men tolkingsregimet knyttet til organisatorisk lovgivning er i utgangspunktet mindre strikt enn ved materielle normer som angir hjemler eller setter rammer for selve myndighetsutøvelsen. Dertil må det antas å være større rom for en formålsorientert tilnærming ved tolkingen av slike normer.[144] Den rettslige forankringen av dette alternativet blir da en tolking av bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning med bakgrunn i den generelle kompetanse til å regulere internadministrative forhold som kan utledes av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten.

De formål som politiloven generelt, og de organisatoriske bestemmelsene spesielt, skal ivareta står sentralt når «egenvekten» av dette alternativet skal vurderes. Hovedmålet med bestemmelsene i pl. § 16 første og tredje ledd er å sikre etatens desentraliserte struktur. Dette hensynet ivaretas tilnærmet fullt ut ved at lensmannen/politistasjonssjefen beholder sin posisjon som *lokal* politileder. I så henseende fremstår det som mindre viktig om det er politimesteren personlig, eller en annen enhetsleder med delegert myndighet direkte fra ham, som styringsmessig følger opp fremdrift og kvalitet i oppgaveløsningen lokalt.

Hensynet til den politiske kontrollen med den lokale strukturen er også i rimelig behold, ved at det ligger til departementet å godkjenne distriktsovergripende driftsenhetsløsninger etter pl. § 16 tredje ledd. Subordinasjonsforholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef er heller ikke av slik spesiell karakter at grunnleggende samfunnsverdier knyttet til rettssikkerhet og faglig uavhengighet vil bli utfordret ved interne reguleringer i styringsforholdet, forutsatt at den desentraliserte preget utad blir bevart.

Organisatorisk og samfunnsmessig fremstår dermed denne tredje tilnærmingen i seg selv som et vesentlig mer forstandig utgangspunkt for en videre tolking, enn det formelt orienterte alternativet som er beskrevet ovenfor.

For øvrig, og uansett tilnærming, er den interne polisiære linjerelasjonen mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef et tema som kunne vært regulert i kraft av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten.[145] Slik sett er en egen lovregulering av temaet også overflødig. Dertil er den egnet til å skape uklarhet, først og fremst

[144] Se nærmere under punkt 5.

[145] Om organisasjons- og instruksjonsmyndigheten, se nærmere punkt 4..

fordi slik formalisering i lovs form ikke har i seg det potensial for løpende utvikling og tilpasning som kreves for at en offentlig etat skal kunne fungere optimalt. Videre kan en slik lovregulering gi grunnlag for tvil om utstrekningen av politimesterens adgang til internadministrativ styring av disse tjenestemannskategoriene.

I det hele er det all grunn til å stille spørsmål ved en praksis som, uten referanse til særlige hensyn, legger opp til lovfesting av forhold som det allerede foreligger dekkende rettslig reguleringsgrunnlag for. Ved 1995-lovens tilblivelse var man ikke tilstrekkelig bevisst på dette, og følgelig legger tilsynelatende heller ikke motivene opp noen fast linje i så henseende. Således understrekes det klart i én sammenheng at den interne organiseringen i politidistriktet ikke bør lovreguleres. Med dette som bakgrunn, ble den tidligere bestemmelsen om organisasjonsmyndighet i 1936-loven § 8 ikke videreført[146]:

> «Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig å ha lovfestede regler om den interne organisering av tjenesten. Det er ingen tvil om at det tilligger Kongen, eller i praksis departementet hvis det ikke er tale om et spørsmål av særlig stor viktighet, å instruere om slike forhold. Innenfor rammen av slike sentrale instrukser eller hvis det ikke er gitt noen instruks, tilligger det den lokale sjef å treffe beslutning - det vil si politimesteren i politidistrikt, lensmannen i lensmannsdistrikt eller sjefen for vedkommende særorgan. Disse fullmaktene trenger ikke særskilt lovhjemmel.»[147]

Motivene synes imidlertid å følge en annen linje i forslaget til regulering av departementets organisasjonsmyndighet i pl. § 16 tredje ledd:

> «Siste ledd er i strengt juridisk forstand unødvendig, idet man ville komme til samme resultat uten en særskilt lovregel, men man har funnet det riktig å ta den inn i loven for fullstendighetens skyld.»[148]

7.4 Motivene til reguleringen av organisatoriske forhold og nivåstruktur i politiloven av 4. august 1995

Forarbeidene til den opprinnelige reguleringen av ledelsesforholdet mellom politimester og lensmann i politiloven av 1995 vil ha betydning når det skal tas stilling spørsmålet om hvilke rettslige bindinger som kan utledes av denne interne leder-

[146] 1936-loven § 8 hadde følgende ordlyd: «Kongen gir nærmere bestemmelser om politiets organisasjon, og om kompetansefordeling og samarbeid innen politiet. Disse bestemmelser kan også omfatte lensmannskontorer.»

[147] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 29.

[148] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 56.

relasjonen. Med bakgrunn i at dette ledelsesforholdet må anses som et organisatorisk anliggende, vil også reguleringen av andre sentrale organisatoriske tema, og da særlig nivåstrukturen og distriktsinndelingskompetansen, være av interesse for tolkingen. Følgelig vil det her bli trukket frem viktige motivuttalelser knyttet til både nivåstruktur og organiseringskompetanse på distriktsnivå.

Distriktsinndelingen mv. i politiet var opprinnelig regulert slik i 1995-loven § 16 første ledd:

> «Riket er inndelt i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. Med mindre annet bestemmes, inndeles politidistriktene i mindre geografiske områder, herunder lensmannsdistrikter. Inndelingen fastsettes av Kongen, som også bestemmer hvordan distriktsinndelingen skal være i forhold til den norske del av kontinentalsokkelen og områder utenfor sjøterritoriet som norsk rett får anvendelse på»

Polititjenesten i lensmannsdistriktene var regulert i § 17, som hadde denne ordlyden:

> «I et lensmannsdistrikt har lensmannen ledelsen av politiet under politimesteren hvis ikke departementet bestemmer noe annet. For det enkelte tilfelle kan politimesteren gi bestemmelser.
>
> Gjøremål som ifølge andre lover er lagt til politiet, skal i et lensmannsdistrikt hvor lensmannen har polititjeneste, tilligge lensmannen.
>
> Departementet kan etter at politimesterens og kommunens uttalelse er innhentet, frita lensmannen helt eller delvis for hans politigjøremål. Departementet kan også gi bestemmelser om andre ordninger ved gjøremål som nevnt i annet ledd.»

Innholdsmessig er § 17 første ledd første setning i 1995-lovens opprinnelige utforming tilnærmet identisk med gjeldende ordlyd i § 16 første ledd tredje setning, jf. punkt 7.6.

Departementets bemerkninger til 1995-lovens utforming og struktur er gjengitt under punkt 7.2. Det gis her klart uttrykk for at man ikke ville «binde opp» unødige detaljer om organisatoriske forhold i loven, men sikre handlingsrom for en kontinuerlig tilpasning når utviklingen måtte kreve dette.

Lovproposisjonen gir en nyansert beskrivelse av hvordan organiseringen av polititjenesten i lensmannsdistriktene hadde utviklet seg. Her uttales bl.a. at omfanget av polititjenesten hadde økt slik at de særtrekkene som tradisjonelt hadde knyttet seg til lensmannsetaten, gjorde seg mindre gjeldende nå enn tidligere. Samtidig ble det påpekt at utførelsen av polititjenesten i lensmannsdistriktene varierte meget:

> «Departementet anser det som en heldig ordning å ha selvstendige, lokale enheter. Forutsetningen er imidlertid at enhetene ikke blir seg selv nok, men både kan samarbeide over distriktsgrensene, motta bistand fra sentralt hold og overgi saker eller saksområder som krever særlig kompetanse, eller der det for øvrig er naturlig. Departementet mener ellers at den ordning vi har i dag, er godt balansert, og at den stort sett fungerer godt. Man er innstilt på å bygge videre på denne og foreta justeringer der hvor det er mulig å gjøre forbedringer.
>
> ....
>
> .... I landdistrikter hvor det ikke har vært altfor sterk og rask vekst, har lensmannskontorene meget gode forutsetninger for å løse sine politimessige oppgaver. På steder som har hatt en rask vekst og sterk sentralisering, har man imidlertid sett at behovet for operativ polititjeneste har vært større enn det som normalt kan dekkes av et lensmannskontor uten døgnkontinuerlig tjeneste.
>
> ....
>
> For å bøte på svakheter i beredskapsopplegg i små enheter, er det i en rekke tilfelle etablert vaktsamarbeidsordninger mellom to eller flere tilgrensende lensmannskontorer. I lensmannsdistrikter som ligger geografisk inntil områder hvor politikammeret utfører den direkte polititjeneste, er det i en del tilfelle også ordnet slik at beredskapstjenesten utenom arbeidstiden utføres fra politikammeret og slik at personell fra lensmannskontoret inngår i et felles vaktopplegg.»[149]

Departementets generelle kommentar til forslaget til regulering av de organisatoriske sidene var relativt kortfattet, men samtidig ikke til å misforstå:

> «I forhold til bestemmelsene i gjeldende lov er det ikke gjort særlig omfattende endringer. Et hovedhensyn har imidlertid vært å gi rom for fleksible organisatoriske løsninger, men uten å endre den grunnleggende struktur som organisasjonen av politiet har i dag.» [150]

I følge de spesielle motivene skulle reguleringen i 1995-loven § 17 første ledd være en modernisering og videreføring av tilsvarende bestemmelse i 1936-loven § 6. Målet var å slå fast hovedregelen om lensmannens lokale ledelse av politiet, samtidig som departementet fikk adgang til å gjøre unntak. Bestemmelsens andre ledd regulerte lensmannens myndighet der andre lover la oppgaver til politiet, mens tredje ledd foreskrev den prosedyren som skulle følges hvis departementet ønsket å frita en lensmann helt eller delvis for hans politioppgaver.

Etter 1936-loven § 3 første ledd var det bare endringer i politidistriktsstrukturen som måtte avgjøres av Kongen. Således lå det til departementet å beslutte grensereguleringer i lensmannsetaten, herunder sammenslåing av distrikter. På dette punkt representerte bestemmelsen i 1995-loven § 16 første ledd tredje setning en nyordning,

[149] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 28-29 og gjengivelsen av øvrige uttalelser under punkt 7.2.

[150] Jf. Ot.prop. nr. 22 (1994-95) s. 28.

idet også myndigheten til å bestemme inndelingen av lensmannsdistriktene ble lagt til Kongen. Departementet begrunnet denne endringen slik:

> «Endringer i distriktenes antall eller i grensene mellom distrikter besluttes av Kongen. Dette gjelder også for lensmannsdistrikter, noe som innebærer at den formelle beslutningsmyndigheten blir flyttet ett trinn opp i forhold til dagens ordning. Endringen er gjort i erkjennelsen av at sammenslåing av distrikter og regulering av distriktsgrenser er politisk sett meget vanskelige saker som ikke bør avgjøres av et enkelt departement, men av Regjeringen.»[151]

Under behandlingen i justiskomiteen ble verken lovens innretning, de generelle kommentarene eller de spesielle motivene knyttet til organisatoriske spørsmål kommentert særskilt, ut over at man sluttet seg til den organiseringen av politiet som proposisjonen la opp til, samtidig som det ble presisert at:

> «Komiteen er samd i at organiseringa av politiet må ta utgangspunkt i dei oppgåver politiet er sett til å løysa, samt få til ei best mogeleg utnytting av ressursane. …. Komiteen har merka seg at departementet ikkje ser behovet for og lovfesta alle detaljar eller den interne organiseringa av den einskilde tenestestaden.» [152]

De refererte motivuttalelsene befester for så vidt lensmannsetatens tradisjonelle status og lensmannens rolle som lokal øvrighetsperson. Videre understreker flyttingen av kompetansen til å fastsette distriktsinndelingen i lensmannsetaten fra departementet og opp til Kongen den politiske interessen for etaten. Dernest fremstår det som lite tvilsomt at målet med de organisatoriske bestemmelsene var å sikre den desentralisert strukturen og det lokale ansvaret for polititjenesten. I proposisjonen uttales da også at vår politiordning «.. innebærer at politiarbeidet normalt skal ledes og drives lokalt.»[153] Hovedfokuset var altså å forankre et nærpoliti som kunne betjene befolkning og samfunn lokalt med en myndighetsperson som man kunne forholde seg til.

Samtidig, og i lys av motivenes klare betoning av behovet for en tilpasningsdyktig organisasjon for å sikre god ivaretakelse av politiets hovedoppgaver, må det – i den grad tolking av ordlyden kan gi inntrykk av å låse etaten til praktiske løsninger som svekker lovgivers uttalte målsetting – være åpning for en formålstil-

[151] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 66.
[152] Jf. Innst. O. nr. 44 (1994-95) s. 7.
[153] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 28.

passet tolking av den posisjonsorienterte reguleringen av det interne forholdet mellom politimester og lensmann. Lovgiverviljen knyttet til politiets rolle og tjenestens innretning vil i tilfelle bli best fremmet ved en slik tilnærming. Her er det kvaliteten på oppgaveutførelsen, altså realia, og ikke lensmannens interne posisjon, formalia, som må være avgjørende. Således fremstår ikke forarbeidene til 1995-lovens opprinnelige regulering på dette punkt som uforenlig med det tredje av de tolkingsalternativene som er beskrevet under punkt 7.3.

Motivenes beskrivelse av lovens innretning, utviklingen i lensmannsetaten generelt og i oppgaveløsningen spesielt, samsvarer imidlertid ikke særlig godt med den stramme formuleringen i § 17 første ledd. Dette så meget mer som både prinsipielle og praktiske hensyn tilsa større fleksibilitet i dette ledelsesforholdet enn det tidligere hadde vært aksept for internt i lensmannsetaten.

Som referert ovenfor, var departementet selv inne på at forvaltningen kunne organisere og instruere sin egen virksomhet uten særskilt lovhjemmel, og at lovregulering på dette området egentlig var rettslig «unødvendig». Dertil hadde erfaring vist at bestemmelsen, tolket strikt etter ordlyden, hadde bidratt til å «binde opp» organisasjonen unødig og hindre effektiv utnyttelse av ressursene totalt sett. Følgelig harmonerte den dårlig med intensjonen om å legge til rette for «fleksible» organisatoriske løsninger. Departementet uttalte sågar at videreføring av den desentraliserte strukturen forutsatte at enhetene «ikke var seg selv nok» og «ikke unnlot å innlede nødvendig samarbeid over distriktsgrensene». Denne uttalelsen må åpenbart ses i lys av at distriktsovergripende samarbeidsordninger var blitt møtt med betydelig motstand.[154] Hensett til de mange permanente tilpasninger som etter hvert var gjennomført i den praktiske ledelsen og utførelsen av polititjenesten lokalt, var også bestemmelsens reelle betydning blitt vesentlig redusert. Ytterligere etterlot reguleringen et feilaktig inntrykk av de organisatoriske forholdene, idet lensmannsetaten og politiet nå var blitt samlet til én etat, og at lensmannen og politistasjonssjefen var likestilt i organisatorisk og kommandomessig sammenheng.[155] Endelig, og med bakgrunn i den alminnelige demokratisering i arbeidslivet og arbeidstakernes avtalefestede innflytelse

[154] Se nærmere om foranledningen til departementets rundskriv av 12. juni 1990, jf. punkt 6.4.

[155] Om dette, se Ot.prp. nr. 22 (1994-95) s. 28.

på egen arbeidssituasjon, kan det også anføres at reguleringen suspenderte de ansattes rett til drøfting og medbestemmelse i viktige organisatoriske forhold.[156]

Samlet er det således ingen klar innholdsmessig konsistens mellom departementets argumentasjon i motivene og forslaget til formalisering av det politimessige ledelsesforholdet mellom politimester og lensmann.

Med unntak for reguleringen av kompetansen til å fastsette distriktsinndelingen i lensmannsetaten, som altså ble flytte ett trinn opp til Kongen, var formuleringen av de organisatoriske bestemmelsene i proposisjonen, som også ble det endelige lovvedtaket, i stor grad likelydende med forslaget i politilovutredningen. I følge utredningsoppdraget var imidlertid hovedfokuset her å utarbeide utkast til materiell kodifisering av politivirksomhetens mål, politiets oppgaver og fullmakter, og av effektueringsprinsippene knyttet til selve myndighetsutøvelsen. De organisatoriske bestemmelsene i gjeldende lovgivning skulle *kun* oppdateres og videreføres. Således var det liten politisk vilje til å «rydde opp» i reguleringen av de organisatoriske forholdene. Dette hadde først og fremst sammenheng med at reguleringen av de materielle spørsmålene, særlig kodifiseringen av den sedvanebestemte generalfullmakten, fremsto som politisk utfordrende. Dernest kunne forslag til organisatoriske endringer i lensmannsetaten erfaringsmessig føre til unødig politisk strid om lovutkastet. På faglig grunnlag ga imidlertid utredningen klart uttrykk for at utviklingen burde tilsi endringer i politiorganisasjonen både sentralt og lokalt, ikke minst reguleringen av forholdet mellom politimester og lensmann og av andre organisatoriske forhold av betydning for effektiviteten av tjenesten i lensmannsdistriktene.[157]

> Politilovutredningen var i det alt vesentlige en departemental enmannsutredning, dog med en viss saksbehandlerbistand når det gjaldt enkelte administrative og organisatoriske tema. Enmannsutredninger er hensiktsmessige der det på forhånd foreligger stor grad av faglig og politisk konsensus om de tema som skal utredes. Dette var tilfellet med de materielle spørsmålene, jf. bl.a. Politirolleutvalgets første delutredning og utkastet til ny politiinstruks. Av relativt åpenbare politiske grunner, jf. gjennomgangen under punkt. 6, var utredningsoppdraget ytterst tilknappet med hensyn til reguleringen av de organisatoriske forholdene. Der slike omdiskuterte tema skal utredes, er utvalgsmodellen å foretrekke, idet forslaget da vil ha større faglig (og politisk) tyngde.

[156] Retten til drøftinger og forhandlinger er regulert i hhv. Hovedavtalen §§ 12 og 13.

[157] Se Utkast til ny politilov Del I s. 33-37, Del IV, s. 104-106 og Del V s. 18-25.

Frykten for at politisk diskusjon om organisatoriske forhold i lensmannsetaten lett kunne flytte oppmerksomheten bort fra de prinsipielt viktige materielle spørsmålene i lovutkastet viste seg for øvrig å være berettiget. Under debatten i Odelstinget ble grunnleggende spørsmål om bl.a. ordensmaktens rolle og generalfullmaktens innhold ofret ytterst beskjeden oppmerksomhet. Desto mer oppmerksomhet fikk derimot et nærmest selvfølgelig forslag om at lensmannsbetjentenes tjenesteområde for fremtiden skulle være hele politidistriktet og ikke, som tidligere, være begrenset til lensmannsdistriktet. Behandlingen munnet ut i at bestemmelsen i 1936-loven § 14 andre ledd, som altså la til grunn at lensmannsbetjentenes ansettelsesforhold skulle være knyttet til lensmannsdistriktet, ikke ble videreført. Om denne bestemmelsen, se nærmere under punkt 6.4. Debatten omkring dette spørsmålet er nok et illustrerende eksempel på den politiske motstand som konkrete forslag om å fjerne særordninger i lensmannsetaten er blitt møtt med – i dette tilfellet sågar en direkte utjenelig særordning.

7.5 Grunnlagsdokumentene for Politireform 2000

Stortingsmeldingen om Politireform 2000 og til justiskomiteens innstilling til meldingen representerer viktige «etterarbeider», i og med at de begge bygger på dagjeldende regulering av forholdet mellom politimester og lensmann i 1995-loven § 17 første ledd. Meldingen har en relativt utførlig drøftelse av dilemmaer og organisatoriske utfordringer knyttet til daværende struktur. Herunder konstateres at det i praksis har vist seg vanskelig å gjennomføre omorganiseringer på driftsnivået, og at dette i stor grad har skyltes lokal motstand. Videre fremholdes at reformen av 1994 ikke hadde fått den ønskede effekten og gitt det løftet i oppgaveutførelse og resultatoppnåelse som var forutsatt.[158] Det påpekes flere årsaker til dette:

> «Ved reformen ble hvert lensmannskontor definert som en driftsenhet på linje med politistasjonene uten at det i tilstrekkelig grad ble sett hen til hvilket ressursmessig grunnlag som eksisterte. …. Relativt mange driftsenheter disponerer mindre enn 10 årsverk. Et svakt ressursmessig grunnlag må nødvendigvis påvirke i hvilken grad driftsenheten i realiteten kan opptre med den selvstendighet som reformen tilsiktet.
>
> Et problem med basisorganisasjonen »tonivå-modellen» har for øvrig vært at driftsenhetene organisatorisk skal være likestilte og ha totalansvar for tjenesteutførelsen innen sitt geografiske ansvarsområde, uten at det samtidig er oppstilt krav til driftsenhetens ressursmessige grunnlag for å kunne ivareta dette. Dette gjør at driftsenhetenes størrelse og ressursgrunnlag varierer i meget betydelig grad.
>
> Et svakt ressursmessig grunnlag påvirker kvaliteten på de tjenester driftsenheten skal yte innbyggerne. En tilfredsstillende tjenesteutøvelse nødvendiggjør samarbeid med andre driftsenheter i enten eget eller nabodistriktet. Små driftsenheter har

[158] Nærmere om dette, se punkt 4.

ikke mulighet til å bygge opp alle de typer kompetanse som er en forutsetning for et fullverdig tjenestetilbud.»[159]

Videre omtales organiseringen av tjenesten på driftsnivået:

«…. Politilederne må vise evne til organisatorisk nytenkning og omstilling lokalt. Departementet legger derfor til grunn at den sentrale politiledelsen og politidistriktene, i forlengelsen av politidistriktssammenslåingene, må gå gjennom dagens driftsenhetsstruktur, og i en del tilfeller komme fram til nye, alternative distriktsinterne organisasjonsmodeller.

….

Driftsenhet er en styringsenhet som skal omfatte ett eller flere tjenestesteder hvor lederen har en ressursmessig og administrativ samordningsfunksjon, direkte underlagt politimesteren. Dette forutsetter blant annet at vedkommende leder ivaretar virksomhetsplanlegging, budsjettarbeid og andre administrative oppgaver. Bemanning og øvrige organisatoriske forutsetninger bør støtte opp under mulighetene for et reelt resultatansvar og en helhetlig tjenesteutøvelse.»[160]

Dernest behandler meldingen delegasjon av myndighet som virkemiddel i arbeidet med å omorganisere politi- og lensmannsetaten:

«Departementet forutsetter økt delegasjon fra den sentrale politiledelsen til de ulike styringsnivåene i etaten. Det vil gjelde fra departementet til Politidirektoratet, fra Politidirektoratet til politidistriktene og fra politidistriktet til ledelsen ved tjenestesteder med resultatansvar.

En desentral styringsstruktur med reelt lokalt resultatansvar, er et viktig og gjennomgående prinsipp som det legges vekt på, både hva angår de sentrale og de distriktsvise løsninger.

….

I alminnelig forvaltningsrettslig teori er det antatt å foreligge en relativt vid adgang til å delegere myndighet, og etter departementets vurdering bør det foretas en gjennomgang med sikte på en helhetlig kompetansefordeling mellom nivåene i politiorganisasjonen som fremmer operativ og administrativ handlefrihet.»[161]

Sammenfatningsvis ble det altså her lagt opp til en regionalisering av enhetene på driftsnivået internt i politidistriktene, der oppgaver knyttet til administrasjon og virksomhetsplanlegging kunne legges til en «driftsenhetsleder» med resultatansvar. Justiskomiteen stilte seg positiv til denne tilnærmingen og uttalte:

«Komiteen ønsker videre en tilpasset driftsenhetsstruktur til de nye politidistriktene. Et mål må være at færre steder enn i dag har administrative oppgaver, og at flere konsentrerer seg om service- og tjenesteoppgaver rettet mot publikum. Komiteen

[159] Jf. St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 32.

[160] Jf. St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 81.

[161] Jf. St.meld. nr. 22 (2000-2001 s. 81-82.

er positiv til så vel samlokalisering med kommunale og statlige servicekontorer, som opprettelse av nye tjenestesteder eller for eksempel politiposter ved andre lokaliteter enn i dag. Komiteen er enig med flere av høringsinstansene i at den største effekten av strukturreformen først kommer til syne når man samtidig gir desentralisert ansvar for tilpassing av driftsenhets- og tjenestestedsstrukturen. Målet er tilgjengelighet for publikum, ikke flest mulig selvadministrerende enheter.

Komiteen har merket seg at det legges opp til en distriktsledelse og en driftsenhetsledelse som tar utgangspunkt i at innbyggerne i de enkelte kommuner skal kunne forholde seg til et nærpoliti med et godt tilbud om polititjenester og politinærhet. Samtidig legges det opp til mer rasjonelle styringsrutiner og sentralisering og samordning av enkelte av de administrative gjøremålene i dagens driftsenheter (politistasjoner og lensmannskontorer). Komiteen forutsetter at det ikke bygges nye nivåer eller etableres nye ressurskrevende staber. Komiteen mener politidistriktenes administrative enhet i større grad skal avlaste de operative enhetene.

Komiteen mener rasjonelle administrative rutiner og gode styringsmekanismer kan løses gjennom den regionmessige samordning som beskrives i meldingen, i tråd med forsøk som allerede er gjort ved flere politidistrikter – herunder Fjordane politidistrikt. Komiteen mener også at den samordning av den politioperative tjenesten som er innført en rekke steder bør utvikles videre. Det vil frigjøre lensmennene ved de mindre kontorene til enda mer publikumsrettet tjeneste enn i dag, samtidig som de enkelte kommunene beholder sin myndighetsperson innen politiet som i dag.»[162]

I budsjettinnstillingen fra 2003 utdypet komiteen sitt syn på hvordan den desentraliserte strukturen kunne beholdes, samtidig som antallet driftsenheter ble redusert:

«…. *Komiteen* ser at slik omorganisering kan være nødvendig stedvis i flere politidistrikt, og at det dertil kan frigjøre administrative ressurser til operativ innsats. Det er stor forskjell på hvor mange ansatte det er på de enkelte lensmannskontorer. Noen få kontorer har en lensmann som eneste polititjenestemann. Lensmannens administrative ansvar (økonomi, ansvar for virksomhetsplan mv.) og arbeidsgiveroppgaver, som i dag ligger til stillingen i enkelte nåværende lensmannsdistrikt, bør kunne samles hos enkelte lensmenn der det er faglig hensiktsmessig.

…. *Komiteen* vil imidlertid understreke målet om et publikumsnært og utadrettet politi. Politireformen fase 2 må ikke medføre at tjenestesteder (lensmannskontor/politistasjoner) nedlegges. Det er etter *komiteens* mening en klar målsetting at politiet ikke svekker sin nåværende tilstedeværelse i kommunene. …. Lokalkunnskap og nærhet til befolkningen bidrar til økt trygghet for alle. På den måten sikres den norske desentraliserte politimodellen.

Komiteen går inn for at betegnelsen lensmann opprettholdes også på de tjenestesteder som ikke lenger blir en egen driftsenhet. Dette innebærer at lensmannsfunksjonen, slik publikum og kommunene kjenner den, bevares. Opprettholdelse av lensmannsbetegnelsen kan også bidra til å sikre rekrutteringen til de mindre lensmannskontorene. *Komiteen* vil presisere at betegnelsen lensmann for en av

[162] Jf. Innst. S. nr. 241 (2000-2001) s. 7.

> tjenestemennene på et lensmannskontor som ikke er driftsenhet, ikke medfører at det innføres et nytt ledernivå i politidistriktet. Leder-, arbeidsgiver- og personalansvaret skal tilligge den som er leder av vedkommende driftsenhet.»[163]

Nærmere retningslinjer for gjennomføring av reformen på driftsnivå i politidistriktene ble gitt i direktiv fra Politidirektoratet. Her løftes både omfordeling/reduksjon av arbeidsoppgaver og effektivisering av tjenesteordninger/samspillet mellom enheter frem som sentrale tema i vurderingen av strukturen på driftsnivået.[164]

Reelt sett er politilovens og politireformens hovedmål sammenfallende, dog slik at målene i reformen har fått en mer operasjonalisert utforming. Ytterligere viderefører reformen hovedhensynene bak de organisatoriske bestemmelsene om polititjenesten i lensmannsdistriktene, nemlig å sikre et nærpoliti og en lokal myndighetsperson som lokalsamfunnet kan forholde seg til. Samtidig tilkjennegir grunnlagsdokumentene klart at den desentraliserte strukturen også har sine svakheter, idet administrative gjøremål, særlig ved mindre enheter, binder opp ressurser som ellers kunne vært nyttet i den forebyggende og håndhevende polititjenesten. Ytterligere poengteres at mindre og mellomstore lensmannskontorene alene ikke er ressursmessig rustet å kunne ivareta en faglig forsvarlig og arbeidsmiljømessig lovlig vakt- og beredskapstjeneste i eget distrikt.

Både departementet og komiteen er samstemte i at det bør etableres større driftsregioner for å avbøte de nevnte problemene. Videre synes det å være konsensus om at ansvaret for administrasjon, økonomiforvaltning, personalforvaltning og virksomhetsplanlegging kan samordnes under en «regionlensmann». En nærmere analyse viser imidlertid at begrepsbruken fremstår som uklar, og da særlig i komitéinnstillingen. På enkelte punkter foreligger det også her en indre motstrid i argumentasjonen. Verken departementet eller komiteen henviser uttrykkelig til reguleringen i 1995-loven § 17 første ledd, men bestemmelsen må oppfattes som underforstått i de respektives gjennomgang av rammene for driftsenhetskonseptet.

Departementet legger til grunn at driftsenheten skal være en *styringsenhet* med en leder som har en ressursmessig og administrativ samordningsfunksjon direkte under politimesteren, hvilket bl.a. forutsetter at vedkommende ivaretar virksom-

[163] Jf. Budsjettinnst. S. nr. 4 (2003-2004) s. 42-43.

[164] Jf. Politireform 2000 - Rammer og retningslinjer for fase 2 av 2. januar 2003 s. 4 - 6.

hetsplanlegging, budsjettarbeid og andre administrative oppgaver. Dette må oppfattes slik at driftsenheten er et internt styringsmessig anliggende. Ytterligere poengteres at de organisatoriske forutsetningene bør legges til rette for et *reelt* resultatansvar på regionalt nivå. Også ved behandlingen av spørsmålet om intern delegasjon legger departementet til grunn at driftsenheten skal ha resultatansvar. Den som skal ha ansvaret for resultatene, må etter alminnelige ledelsesprinsipper også ha korresponderende myndighet til å kunne påvirke resultatoppnåelsen.

Satt på spissen innebærer det at driftsenhetslederen må kunne gripe inn og korrigere en annen lensmann i regionen i vedkommendes ledelse av polititjenesten i eget distrikt ved mangelfull resultatoppnåelse, ved svak fremdrift i saksporteføljen eller ved dårlig utført politiarbeid. I tillegg til å være særdeles upraktisk, fremstår det som direkte demoraliserende hvis en driftsenhetsleder, i tilfelle av uenighet, må utvirke politimesterens beslutning for å få en lensmann i driftsenheten til å innrette seg annerledes i sin lokale politiledelse.

Videre må de refererte utdragene forstås slik at departementet her bygger på mål- og resultatstyring som «driftsverktøy». Hensikten med dette konseptet oppnås ikke hvis virksomhetsplanleggingen bare begrenses til tilretteleggende og planleggende aktiviteter på administrativt nivå. Planleggingen skal også være integrert som en løpende aktivitet i selve virksomhetsstyringen, bl.a. ved fastsetting av resultatmål, resultatoppfølging, avklaring av risiko for brist i resultatoppnåelse og ved iverksetting av korrigerende tiltak. Som ved resultatansvaret, er det liten mening i å operere med målrettet planlegging og tilrettelegging, hvis det ikke samtidig er adgang for den ansvarlige til å gripe direkte inn i virksomheten i tilfelle ved svikt i samordning eller spissing i forhold til fastsatte planer og øvrige retningslinjer.

Samlet må departementets merknader tolkes slik at en driftsenhetsleder, i kraft av delegasjon fra politimesteren, kan ha resultatansvar med korrigerende myndighet overfor andre enhetsledere i regionen.

Komiteen tar på sin side utgangspunkt i at målet ikke er flest mulig selvstyrte enheter, men størst mulig nærhet til publikum. Videre forutsetter den at virksomhetsplanleggingen kan regionaliseres, men det er noe uklart hva som legges i dette begrepet. Med bakgrunn i de gjengitte utdragene, kan komiteen oppfattes slik at virksomhetsplanlegging nærmest er å betrakte som en ren «papirøvelse» adskilt fra selve driften av politivirksomheten. Den samme tilnærming synes å

gjelde i forhold til «leder-, arbeidsgiver- og personalansvaret» som også skal kunne regionaliseres - og tilsynelatende skilles fra den operative tjenesteforvaltningen. Således kan komiteens formulering tas til inntekt for et system med en driftsenhetsledelse direkte under politimesteren uten resultatansvar, altså uten avgjørende myndighet til å kunne påvirke tjenesteproduksjonen.

I så fall svekkes grunnlaget for en helhetlig ressursforvaltning, det blir et søkt skille mellom fagansvar og ressursansvar, samtidig som styringsforholdene i organisasjonen blir uryddige. Dette harmonerer i tilfelle ikke med komiteens uttalte forventninger til politireformen. Forøvrig er den kombinasjonen av ansvarsområder som komiteen legger til driftsenhetsleder svært omfattende, ved at den rommer alt fra personalomsorg og medarbeidersamtaler til beslutninger som gjelder ansettelse, sikkerhet/arbeidsmiljø og disiplinærforhold. Vektige styringsmessige hensyn tilsier at den som har «arbeidsgiver- og personalansvar» også må ha myndighet til å gripe inn overfor «ansvarsobjektet», i dette tilfellet de øvrige lensmennene i regionen. En annen løsning her vil verken fremme effektiv drift eller godt arbeidsmiljø.

På den annen side presiserer komiteen at driftsenhetslederen har «lederansvaret», og videre at driftsenheten inngår i «politimesterens kontrollspenn» og dermed representerer resultatnivået i vedkommende region. I det hele etterlater innstillingen et inntrykk av at komiteen har søkt å balansere ønsket om å realisere reformens hovedmål med et ønske om å bevare mest mulig av lensmennenes selvstendige stilling i funksjonen som lokale politiledere. Dette samsvarer for øvrig godt med hovedstrategien til NLP ved innledningen til reformens fase II, hvilket førte til at forslag om samarbeidsregioner i politidistriktene gjennomgående ble møtt en strikt fortolking av 1995-loven § 17 første ledd, og da slik at lensmennene i påtenkte driftsenheter insisterte på å forholde seg direkte til politimesteren når det gjaldt ledelsen av polititjenesten.

> Debatten mellom NLPs leder og lederen av lokallaget i Hordaland politidistrikt inntatt i Lensmannsbladet av 4. august 2004 er illustrerende i så henseende. Her gikk lokallaget inn for driftsenhetsløsninger tuftet på et totalansvarsprinsipp, hvilket også ble lagt til grunn for den driftsenhetsordning som ble innført i politidistriktet 1. januar 2005. Etter nærmere tre års drift ble ordningen formalisert ved opprettelse av nye distrikter svarende til de tidligere driftsregionene, jf. kgl. res. 29. august 2008 [165]

[165] Om dette, se nærmere teksten i petit på s.33.

Departementets oppfatning av innholdet i driftsenhetskonseptet harmonerer best med det tredje av de tolkingstilnærmingene som er nevnt under punkt 7.3. Imidlertid blir tolkingen av innholdet i den lovregulerte polisiære styringsrelasjonen mellom lensmann og politimester mer usikker med utgangspunkt i komiteens tvetydige merknader. En strikt tolking på dette punkt vil kreve konsensus mellom de involverte lensmenn i driften av regionale samarbeidsordninger, hvilket neppe fremstår som mest befordrende i forhold til reformens mål. Således blir komiteens forventninger til resultatet av prosessen best tilgodesett ved å la hensynet til formålet med reformen veie tyngst på bekostning av en uhensiktsmessig og sementerende tolking av et internt styringsforhold. Dette kan ytterligere underbygges ved komiteens ønske om å beholde lensmannsbetegnelsen «slik publikum og kommune kjenner den», enten nå vedkommende var driftsenhetsleder eller «vanlig» lensmann. Forutsatt at det daglige politiarbeidet legger til rette for trygghet og tilgjengelighet i forhold til befolkningen, hvis det opprettholdes et publikumstilpasset tjenestetilbud ved kontorstedene, og hvis lensmannen fortsatt ivaretar den lokale politiledelsen utad, må det reelt sett være underordnet hvor de polisiære styringssignalene kommer fra. Politimesteren vil i alle tilfelle fortsatt ha et overordnet ansvar for polititjenesten i det enkelte lensmannsdistriktet, selv om den daglige interne styringen kanaliseres gjennom en driftsenhetsleder.

Etter det som er gjengitt ovenfor, må det samlet sett være grunnlag for å konkludere med at de ordningene som ble etablert initialt i reformens fase II, med en driftsenhetsledelse som hadde et polisiært totalansvar (resultatansvar) for hele regionen, var forenlige med 1995-loven § 17 første ledd. Herunder må lovmotivene, reformens målsetting, at bestemmelsen regulerer et internt styringsmessig forhold og reformforarbeidenes tvetydighet tillegges avgjørende vekt. Dette underbygges ytterligere av tungtveiende faglige hensyn knyttet til behovet for å kunne gjennomføre effektivt virkende organisatoriske samarbeidsløsninger på driftsnivået i praksis.

7.6 Motivene til endringene i politiloven kapittel III i 2004

To dokumenter er sentrale som bakgrunn for de endringer i pl. kapittel III som ble vedtatt i 2004, nemlig en departemental *enmannsutredning* fra 1997 om organi-

seringen av den sivile rettspleie på grunnplanet,[166] og en *rapport* av 2003 fra en *etatsintern arbeidsgruppe* nedsatt for å utrede bl.a. forslag til endringer i politiloven på bakgrunn av organisasjons- og strukturendringer som var gjennomført, og som var under gjennomføring.[167] Innledningsvis er det derfor naturlig å gi en kort presentasjon av de forslagene som angår reguleringen av de organisatoriske forholdene i etaten.

Enmannsutredningen har en relativt omfattende drøftelse av den organisatoriske reguleringen i 1995-loven §§ 16 og 17. Med bakgrunn i at det administrative ansvaret for lensmannsetaten allerede var overført til politimestrene i 1994, ble det her gjort gjeldende at uttrykket «politi- og lensmannsetaten» var egnet til å gi et feilaktig inntrykk av at det fortsatt eksisterte en todeling i etaten. Dertil var betegnelsen tungvint. Videre var en slik fortidig språkbruk ikke noe godt utgangspunkt for fremtidig utvikling. Følgelig ble etatsbetegnelsen kort og godt foreslått endret til «politiet». Dernest ble bestemmelsen i pl. § 17 andre ledd om at gjøremål som var lagt til politiet i annen lovgivning, skulle tilligge lensmannen i lensmannsdistrikter, foreslått opphevet som overflødig. Etter sitt innhold og sin plassering kunne bestemmelsen dessuten gi grunnlag for tvil om politimesterens instruksjonsmyndighet i forhold til lensmannen, og da i retning av at den avvek fra det som ellers gjaldt i forholdet mellom over- og underordnede i etaten.[168] Ytterligere, og med bakgrunn i at lensmenn og politistasjonssjefer skulle være likestilt i den nye organisasjonsmodellen, var det inkonsekvent å opprettholde en regulering som forbeholdt lovbestemt vedtaksmyndighet i politisaker bare for lensmannen. Med samme begrunnelse ble politistasjonssjef foreslått oppregnet på lik linje med lensmann i funksjonen som leder av polititjenesten i eget distrikt. Endelig ble lensmannsloven foreslått opphevet som overflødig med bakgrunn i vedtakelsen av ny politilov og ny tvangsfullbyrdelseslov.

En viktig foranledning til opprettelsen av den etatsinterne arbeidsgruppen var de lokale problemene som hadde vist seg å være knyttet til etablering av driftsre-

[166] Arbeidet ble organisert som en enmannsutredning og utført av lovrådgiver Knut Helge Reinskou i Lovavdelingen i Justisdepartementet. Utredningen («Reinskou-utredningen») ble avgitt 18. februar 1997.

[167] Arbeidsgruppen hadde representasjon fra Politiavdelingen i Justisdepartementet, Politidirektoratet og Politihøgskolen. I tillegg var ytre etat representert med en politimester. Rapporten («Rapport om endringer i politiloven») ble avgitt 7. januar 2003.

[168] Se nærmere under punkt 5.

gioner. Ved Stortingets behandling av reformen, var det gitt anvisning på en restriktiv linje med hensyn til formelle distriktsreguleringer, samtidig som det ble åpnet for administrativ etablering av driftsregioner. For det første, og etter en samlet vekting av faglige og politiske hensyn, foreslo gruppen § 16 første ledd endret, slik at kompetansen til å fastsette distriktsinndelingen internt i politidistriktene ble flyttet ned et nivå fra Kongen til Justisdepartementet. Med bakgrunn i etableringen av Politidirektoratet som en del av den sentrale politiledelsen, vurderte gruppen også om myndigheten på dette punkt i stedet burde legges til direktoratet.[169] Da lovmotivene til denne organisaendringen presiserte at opprettelsen av direktoratet ikke måtte svekke den demokratiske og politiske kontroll og styring med politi- og lensmannsetaten, avsto imidlertid gruppen fra å gå videre i den retning.[170] Videre foreslo gruppen ytterligere endringer i § 16 første ledd ved at politistasjonsområder skulle nevnes på linje med lensmannsdistrikter, og dertil en uttrykkelig bestemmelse om at lensmannsdistriktene og «politistasjonsområdene» skulle ledes av henholdsvis en lensmann eller en politistasjonssjef. Endelig ble særbestemmelsen i § 17 foreslått opphevet i sin helhet med følgende begrunnelse:

> «Politiloven § 17 om polititjenesten i lensmannsdistrikter har ikke lenger en ordlyd som gjenspeiler gjeldende organisering av politiet og politiets ledelse. Lensmannsdistriktet er nå en ordinær driftsenhet og lensmannen er driftsenhetsleder på samme måte som politistasjonssjefene. Det er etter dette ikke lenger behov for å beskrive polititjenesten i lensmannsdistriktene og lensmennenes rolle i en egen bestemmelse i politiloven.
>
> ...
>
> Under henvisning til arbeidsgruppens forslag til endringer i § 16, kan derfor § 17 synes overflødig og er heller ikke godt tilpasset det faktum at politiet og lensmannsetaten ble slått sammen til en enhet i 1994.»[171]

I lovproposisjonen ga departementet følgende generelle vurdering av politimodellen og behovet for en enhetlig tjenestestruktur:

> «Etter departementets mening er det i et fremtidsrettet perspektiv av stor betydning for publikum og andre at politimodellen gjennomføres på en måte som gir en ensartet

[169] Om opprettelsen av Politidirektoratet, se Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) og Innst. O. nr. 40 (1999-2000).

[170] Jf. Innst. O. nr. 40 (1999-2000) s. 3.

[171] Jf. Justisdepartementet: Rapport om endringer i politiloven (2003) s. 28-30. Gruppen foreslo også endringer i flere andre bestemmelser i politiloven (§ 9 om innsetting i arrest, § 18 om politipersonalet, § 19 om tilsetting, §§ 24a-24d om Politihøgskolen og § 25 om politioppsyn ved arrangementer). Disse forslagene ble fremmet i en egen proposisjon, jf. Ot.prp. nr. 61 (2003-2004), og ble vedtatt med en mindre endring i forslaget til § 24d om politistudentenes adgang til å inneha bierverv, jf. Innst. O. nr. 86 (2003-2004).

tjenesteenhetsstruktur utad og en ensartet terminologi som avspeiler hvilke enheter som har hvilke gjøremål. Tjenesteenhetens navn bør gi en så klar og entydig beskjed som mulig om hvilke oppgaver enheten har og for så vidt også om hvilket geografisk område den dekker.»[172]

Forholdet mellom tjenesteenheter og driftsenheter er også drøftet på generelt grunnlag:

«Uttrykket «tjenesteenhet», …. , sikter til den faglige siden av gjøremålene og hvordan etaten fremstår utad. Det sikter ikke til den interne organiseringen av budsjett- og personalansvar mv. og er derfor ikke sammenfallende med uttrykket «driftsenhet». Justiskomiteen redegjorde i B.innst.S.nr.4 (2003-2004) for hvordan en ved å organisere flere tjenesteenheter som én driftsenhet kan opprettholde et desentralisert apparat overfor publikum samtidig som den interne organiseringen effektiviseres, …. . En slik organisering kan være en god løsning enkelte steder, og departementet foreslår derfor at det åpnes for det. I dag må uttrykket « lensmannsdistrikt» i politiloven §§ 16 og 17 trolig forstås slik at det sikter til lensmannsdistrikter både som tjenesteenheter og driftsenheter.

Når flere lensmannsdistrikter organiseres som én driftsenhet, vil de opprinnelige lensmannsdistriktene bestå. Det har betydning for lensmannens stedlige kompetanse i de sammenhenger der loven legger oppgaver til lensmannen. Lensmannen i distriktet vil ha den faglige ledelsen ved lensmannskontoret. På den annen side vil alle administrative ledelsesfunksjoner, som budsjett- og personalansvar og virksomhetsplanlegging m.m., bli ivaretatt av den lensmannen som er driftsenhetsleder for lensmannsdistriktene. Driftsenhetslederen vil også ha personalansvar for de andre lensmennene innen driftsenheten. Det vil være driftsenhetslederen som deltar på styringsmøter ol. i politidistriktet.

….

Etter lovforslaget i proposisjonen her vil det være adgang til å organisere flere lensmannskontorer, og for så vidt også politistasjoner, som én driftsenhet. Det fremgår for det første av merknadene til endringene i politiloven § 16 der det skisseres at uttrykkene lensmannsdistrikt og politistasjonsdistrikt skal forstås som betegnelser på tjenesteenheter og ikke som betegnelser på driftsenheter. For det annet vil det fremgå motsetningsvis av lovforslaget ved at det fastsettes at namsfogdkontorer skal være egne driftsenheter.

Arbeidsgruppen som utredet endringer i politiloven, …. , foreslo at kompetansen til å fastsette den geografiske enhetsstrukturen innen det enkelte politidistrikt skulle flyttes fra Kongen til departementet. Med den utformingen av politiloven § 16 som foreslås i proposisjonen her, vil Kongens kompetanse være knyttet til tjenesteenhetsstrukturen og ikke til driftsenhetsstrukturen. Etter departementets mening er det en god løsning. Det vil ligge til departementet å fastsette driftsenhetsstrukturen med mindre kompetansen delegeres til Politidirektoratet.»[173]

[172] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 27.

[173] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 28.

Videre drøftet departementet behovet for opprydding i lovbestemmelsene om politi- og lensmannsetaten:

> «Som et ledd i den enhetlige organiseringen som foreslås i proposisjonen her, mener departementet at tiden er moden for en opprydding i mange lovbestemmelser om politi- og lensmannsetaten som siden sammenslåingen av politiet og lensmannsetaten i 1994 har hatt et misvisende preg.[174]

Når det spesielt gjaldt de to bestemmelsene om politiets organisasjon i § 16 og § 17, bemerket departementet videre at de «.. i dag (må) tolkes på bakgrunn av sammenslåingen av politiet og lensmannsetaten i 1994 og politiloven fra 1995.» Det var derfor neppe grunnlag for å anta at de foreskrev en annen oppgavefordeling internt i politiet enn den som fulgte av politiloven, eller innskrenket overordnet politimyndighets adgang til å organisere tjenestene.

Sammenfatningsvis, og med bakgrunn i at betegnelsen «politi- og lensmannsetaten» var tungvint og ellers kunne gi inntrykk av at det eksisterte en todeling i etaten, ble altså dette uttrykket foreslått erstattet med «politiet». Dernest ble både lensmannsloven og særbestemmelsen om polititjenesten i lensmannsdistriktene i 1995-loven § 17 foreslått opphevet som overflødige og til dels misvisende. Bestemmelser i kortere særlover av den type lensmannsloven representerte, og som skulle videreføres, hørte hjemme i hovedloven på området – i dette tilfellet politiloven. Videre mente departementet at reguleringen § 17 ikke passet med den posisjon som lensmennene hadde i politiorganisasjonen sammenliknet med for eksempel politistasjonssjefene. Imidlertid, og uten nærmere begrunnelse, ble bestemmelsen i § 17 første ledd første setning om lensmannen som leder av politiet i lensmannsdistriktet *under* politimesteren foreslått videreført som pl. § 16 første ledd tredje setning, dog med tilføyelse av stillingskategorien «politistasjonssjef» med «politistasjonsdistrikt» som korresponderende geografisk jurisdiksjonsområde. Som påpekt ovenfor, var det, selv med dette korrigerende tillegget, verken faktisk eller rettslig behov for å omhandle ledelsen av den lokale polititjenesten i en egen lovbestemmelse.[175]

De spesielle motivene avsluttet med følgende generelle beskrivelse av den foreslåtte reguleringen i pl. § 16:

---

[174] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 30.

[175] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 44 og s. 51-52.

> «Bestemmelsene i første ledd om politidistriktenes nærmere inndeling i mindre geografiske områder gir hovedrammen for politiets geografiske organisering i det enkelte politidistrikt. Bestemmelsene er ikke til hinder for at overordnet politimyndighet f.eks. fastsetter et enkelte gjøremål skal ivaretas av funksjonsbaserte driftsenheter, at polititjenesten på en flyplass e.l. skal ivaretas av en egen enhet, eller at bestemte saker skal håndteres av andre tjenestemenn på tvers av hovedoppbyggingen. ... Grunnlaget for den begrensede instruksjonsmyndigheten overordnet politimyndighet har i forhold til de sivile rettspleieoppgavene, ... , ligger i de enkelte lovene som omhandler disse gjøremålene. I politilovens bestemmelser om politiets forskjellige nivåer ligger det ingen begrensninger i instruksjonsmyndigheten»[176]

Komiteens flertall sluttet seg til de foreslåtte endringene i § 16, første ledd.[177] Videre, men med unntak for forslaget om å endre etatsbetegnelsen fra «politi- og lensmannsetaten» til «politiet», gikk flertallet også inn for den opprydding i de organisatoriske bestemmelsene som departementet hadde foreslått. Til forslaget om å forenkle etatsbetegnelsen, mente imidlertid flertallet at gjeldende betegnelse ga «et bedre bilde av den samlede etat.»

> Det er ikke uten videre gitt at betegnelsen «politi- og lensmannsetaten» er bedre egnet til å fremme inntrykket av en «samlet» etat enn betegnelsen «politiet». Etter den umiddelbare språklige forståelsen, ligger snarere den motsatte konklusjonen nærmere. Komiteens standpunkt fremstår som overraskende i lys av tilslutningen til å likestille lederne på enhetsnivået i politimessig henseende uten hensyn til om de bestyrte en politistasjon eller et lensmannskontor. Videre var (og er) distinksjonene for disse lederkategoriene den samme uavhengig av hvor vedkommende tjenestegjør. Ytterligere kan nevnes at etatens offisielle logo besto (består) av politiets emblem med teksten «POLITI» under. Den gikk (går) også igjen på etatens brevpapir og internettsider, samt i skiltingen på uniformerte kjøretøyer og utenpå stasjons- og kontorbygninger. Dette brevpapiret benyttes for øvrig i alle typer saker, også i saker som gjelder sivile rettspleiegjøremål.
>
> Følgelig må det være grunnlag for å hevde at komiteens ønske om å beholde «lensmannsetat» som et element i etatsbetegnelsen har skjedd på tross av faktiske forhold som tydelig tilkjennegir at det reelt sett ikke er grunnlag for å opprettholde denne tungvinte todelte etatsbeskrivelsen. Som en kuriositet kan nevnes at navnet på lensmennenes egen fagforening, som ble etablert allerede i 1893, er blitt endret i

[176] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 52.

[177] Komiteen mindretall, representantene fra Fremskrittspartiet, ønsket å sende proposisjonen tilbake til Regjeringen. Dette skyldtes ikke uenighet i den foreslåtte oppryddingen i politiloven, men at de fant en del av forslagene, særlig organiseringen av forliksrådene og adgangen til direkte inndrivelse av uimotsagte krav, prinsipielt betenkelige. Således mente mindretallet at forliksrådene burde vært organisert under omstolsadministrasjonen og sekretariatsfunksjonen lagt til tingrettene. Videre at særnamsmannsordningen også burde vært vurdert innplassert i modellen. Departementets forslag om å videreføre ordningen med lensmannen som namsmann ble vedtatt, dog slik at også sekretariatfunksjonen for forliksrådet også ble lagt til namsmannen. Der det ikke var lensmannsdistrikter, skulle namsmannsfunksjonen ivaretas av namsfogder.

samsvar med utviklingen, i første omgang fra «Norges lensmannslag» til «Norges lensmanns- og politilederlag», og senere til «Norges politilederlag».

Til departementets redegjørelse for uttrykkene «driftsenhet» og «tjenesteenhet» bemerket flertallet:

> «Flertallet er glad for at departementet så raskt har fulgt opp komiteens merknad i B. innst.S. nr. 4 (2003-2004) om flere tjenestesteder innenfor samme driftsenhet, når departementet har lagt til grunn at dette krever lovendring. Flertallet finner det også klargjørende at man innfører uttrykket «tjenesteenhet» slik at man har et dekkende ord for et lensmanns- eller politistasjonsdistrikt der det i tillegg til hovedkontoret eller hovedstasjonen er etablert «politiposter» andre steder i distriktet. Flertallet mener at det viktigste for publikum er «tjenesteenhetsstrukturen», og at denne derfor bør fastsettes av Kongen. Driftsenhetsstrukturen er i større utstrekning et internt, administrativt anliggende og kan fastsettes på lavere nivå. Med det forslag som departementet har fremsatt vil en finne et godt grunnlag for gjennomføring av Politireformens fase II, uten å måtte slå sammen lensmannsdistrikter.
>
> Etter flertallets mening er nærheten til publikum og lokalforankringen viktig. De sivile rettspleiegjøremålene bør derfor legges til tjenesteenheten og ikke til et høyere nivå i politiet. Politimesteren, eller driftenhetslederen der tjenesteenheten inngår i en større driftsenhet, vil ha resultatansvar også for disse oppgavene. Forskjellen fra vanlige politioppgaver ligger i den begrensede instruksjonsmyndigheten. Flertallet kan ikke se at dette er et brudd på prinsippene i Politireform 2000. Flertallet mener at det heller ikke er tale om å innføre et nytt ledernivå i politiet. Ved store driftsenheter er det påkrevd å delegere faglig lederansvar uten at det kan anses for å være i strid med politireformen, eller for å medføre at det innføres et nytt ledernivå, så lenge personal- og budsjettansvar m.m. ligger hos driftsenhetslederen.»[178]

Ved lovendring av 25. juni 2004 nr. 53 fikk således pl. § 16 første ledd denne ordlyden:

> «Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. Politidistriktene inndeles i lensmannsdistrikter eller politistasjonsdistrikter og namsfogddistrikter. I et lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt har lensmannen eller politistasjonssjefen ledelsen av politiet under politimesteren. I et namsfogddistrikt ligger de gjøremål som loven legger til lensmannen og namsfogden, til et namsfogdkontor som en egen driftsenhet ledet av en namsfogd. Lensmannsdistrikter og namsfogddistrikter skal omfatte en eller flere hele kommuner. Inndelingen fastsettes av Kongen. Kongen fastsetter også hvordan distriktsinndelingen skal være i forhold til den norske del av kontinentalsokkelen og områder utenfor sjøterritoriet som norsk rett får anvendelse på.»

Under implementeringen av reformen av den sivile rettspleien på grunnplanet ble det reist innvendinger mot at reguleringen i pl. § 16 første ledd utelukket bruk av

[178] Jf. Innst. O. nr. 90 (2003-2004) s. 11.

betegnelsen «politistasjon» på tjenesteenheter som ivaretok både polititjeneste og sivile rettspleie oppgaver. For å sikre lokal tilslutning og enklere gjennomføring foreslo departementet å åpne for at slike kombinerte enheter kunne betegnes «politistasjon» der lokal tradisjon tilsa det. Dermed ble kretsen av myndighetssubjekt utvidet med « politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver» og den korresponderende geografiske jurisdiksjonen ble betegnet «politistasjonsdistrikt med sivile rettspleieoppgaver». Samtidig ble «namsfoddistriktet» sløyfet som egen enhet i angivelsen av etatens grunnstruktur. Forslaget innebar endringer i pl. § 2 nr. 7, i pl. § 16 andre og fjerde setning og i pl. § 29, som ble utvidet med et andre ledd, der departementet fikk fullmakt til å gi nærmere regler om namsmannens adgang til å delegere sivile rettspleieoppgaver til sine underordnede. Forslaget, som samsvarer med den ordlyd pl. § 16 første ledd har i dag, fikk tilslutning i Stortinget[179], og ved kgl.res. 19. august 2005 ble reformen, med tilhørende endringer i politiloven, besluttet satt i verk fra 1. januar 2006.

7.7 Oppsummering

I forarbeidene til både politireformen og til de senere endringene i kapittel III i politiloven følger departementet og justiskomiteen opp de opprinnelige lovmotivenes vektlegging av hensynet til fleksibilitet i oppgaveløsningen, forholdet utad mot befolkningen og bevaring av etatens desentraliserte struktur med nærhet til lokalsamfunnet som sentrale momenter ved valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene. Tilsvarende fremholdes etablering av driftsenheter felles for flere lensmannsdistrikter/politistasjonsdistrikter som et velegnet tiltak for frigjøring av ressurser til operativ tjeneste og øvrige utadrettede funksjoner, samtidig som det desentraliserte apparatet overfor publikum bevares. Videre legges det til grunn at driftsenhetslederen kan gis et overgripende ansvar både for administrative gjøremål og virksomhetsplanlegging i enheten. Det samme gjelder ordningen med driftsenhetslederen som deltaker i politidistriktets ledergruppe. Denne tilnærmingen befestes ytterligere ved innføring av uttrykket «tjenesteenhet» som betegnelse på lensmannsdistriktet og politistasjonsdistriktet, der altså den *faglige* siden av gjøre-

[179] Jf. Ot.prp. nr. 53 (2004-2005) og Innst. O. nr. 77 (2004-2005). Lovendringene ble vedtatt 17. januar 2005.

målene og etatens ansikt utad er det sentrale. Uttrykket «driftsenhet» henspeiler dermed på den interne styringsstrukturen i politidistriktet.

Under gjennomføringen av reformen oppsto det imidlertid tvil om driftsenhetslederen, i tillegg til «administrative» oppgaver, også kunne gis resultatansvar for politigjøremålene, med myndighet til å påvirke produksjonen ved regulerende inngripen overfor den enkelte lokale politileder hvis ikke håndteringen av politioppgavene samsvarte med angitte rammevilkår eller understøttet fastsatte mål for virksomheten.[180] Politimesterens reguleringsmyndighet og delegasjonsadgang i forhold til rene administrative gjøremål ble aldri bestridt. Det springende punkt var altså om lovreguleringen av forholdet mellom politimester og lensmann sperret for organisatoriske løsninger som innebar at driftsenhetslederen hadde totalansvaret for politivirksomheten i hele driftsenheten, og dermed trådte inn i styrings- og kommandolinjen mellom politimester og tjenesteenhetsleder. I så fall ville bestemmelsen representere en begrensning både i departementets organisasjonsmyndighet etter pl. § 16 tredje ledd og i politimesterens sedvanerettslige adgang til å delegere kompetanse innad i egen organisasjon.

Dette har nå fått sin avklaring gjennom de motivuttalelsene som er gjengitt ovenfor. Med referanse til 1995-lovens opprinnelige regulering av polititjenesten i lensmannsdistriktene, presiserer departementet at disse bestemmelsene ikke kan tolkes slik at de fastsetter en annen intern oppgavefordeling enn det som følger av politiloven. Ei heller begrenses den alminnelige adgang som overordnet politimyndighet har til å organisere tjenestene. I de spesielle motivene til pl. § 16 tredje ledd underbygges dette ytterligere gjennom presiseringen av at lovreguleringen av nivåene i etaten ikke innebærer noen begrensning i instruksjonsmyndigheten på det polisiære feltet.

Komitéinnstillingen gir klart uttrykk for at driftsenhetslederen har resultatansvar, ikke bare for politioppgavene, men sågar også for de sivile gjøremålene ved tjenesteenhetene. Samtidig understrekes det at instruksjonsmyndigheten overfor tjenesteenhetslederens politigjøremål ikke er begrenset, slik tilfellet er med de sivile rettspleieoppgavene. Til delegasjonsspørsmålet bemerkes spesielt at tildeling av faglig myndighet nedover i organisasjonen vil være påkrevd ved

[180] Jf. nærmere punkt 7.5.

store driftsenheter, og videre at dette ikke representerer noe brudd på prinsippene i politireformen. I tilslutning til dette fremhever komiteen styringselementet i driftsenhetslederrollen, med henvisning til at vedkommende også har personalsvaret for tjenesteenhetslederne i sin enhet. Dette tilsier at ansvarsobjektene må befinne seg i ansvarssubjektets styringslinje. Formålet med innføring av uttrykket «tjenesteenhet», som det utadrettede faglige elementet i organisasjonen, sikter nettopp mot å avklare de indre styringsrelasjonene i forholdet mellom politimester, driftsenhetsleder og tjenesteenhetsleder.

Man kunne ønsket seg klarere tale i motivene med hensyn til karakteren av bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning, og da om den er av intern karakter og retter seg mot den distriktsinterne styringslinjen, eller om den refererer seg til den faglige utadrettede virksomheten. Formentlig kan den også tolkes slik at den tar opp i seg begge disse tilnærmingene. Det elementet som omhandler lensmannens funksjon som lokal politileder kan i så tilfelle betraktes som er ytre faglig anliggende, mens innplasseringen i ledelseslinjen under politimesteren som en intern affære. Langt på vei kan motivuttalelsene tas til inntekt for en slik løsning. Det gis her klart uttrykk for at pl. § 16 første ledd tredje setning ikke begrenser adgangen til å opprette driftsenheter, der ledelsen også har et resultatansvar for politivirksomheten i hele regionen, med myndighet til å håndheve dette ansvaret.

I realiteten blir da innholdet i bestemmelsen at tjenesteenhetsleder skal være lokal politileder, og videre at vedkommende, hvis annet ikke bestemmes, vil være direkte underordnet politimesteren. Der det imidlertid på faglig grunnlag, og i samsvar med Stortingets forutsetninger, kan dokumenteres et behov for regionovergripende styring av politigjøremålene, vil organisatoriske løsninger som innplasserer en driftsenhetsleder i den interne polisiære kommandolinjen mellom tjenesteenhetsleder og politimester være forenlig med reguleringen i pl. § 16 første ledd tredje setning. Avviklingen av særbestemmelsene i 1995-loven § 17 med formelle og materielle skranker i henholdsvis departementets og politimesterens adgang til å endre lensmannens status som lokal politileder under politimesteren taler også for en slik løsning. Det samme gjør behovet for å sikre effektive tjenesteordninger. Gjennom Politidirektoratets tilsynsvirksomhet er det da også blitt godt underbygget at samarbeidsordninger basert på konsensus mellom tjenesteen-

hetslederne gjennomgående viser seg dårligere egnet til å fremme en rasjonell oppgaveløsning, enn ordninger med en driftsenhetsleder som har totalsvaret for all polisiær virksomhet.[181]

Samlet gir dermed forarbeidene, understøttet av formålsbetraktninger og effektivitetshensyn, grunnlag for å tolke bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning i samsvar med den tredje av de tilnærmingene som er beskrevet under punkt 7.3. Forutsatt at lensmannen fortsatt har ansvaret for effektueringen av de lokale politigjøremålene, representerer bestemmelsen altså ingen begrensning med hensyn til innholdet i de driftsenhetsløsningene som etableres internt i politidistriktene.

[181] Om dette, se nærmere Politidirektoratet: Årsrapport tilsynsvirksomheten 2010 s. 6 og Agenda: Sluttevaluering Politireform 2000 Hovedrapport (2006) s. 21-32, 62-69 og 79.

8. Kompetansenormen i pl. § 16 første ledd som begrensning i departementets myndighet

For de fleste praktiske formål er ledelsesstrukturen i administrativt etablerte regionale driftsenheter med hjemmel i pl. § 16 tredje ledd, der lederen er tillagt et politimessig totalansvar med myndighet til å gripe regulerende i tjenesteproduksjonen ved tjenesteenhetene, reelt sett ikke særlig forskjellig fra den ledelsesordning som praktiseres i ordinære distrikter opprettet ved formell sammenslåing ved kgl. res. etter pl. § 16 første ledd sjette setning. Følgelig kan det reises spørsmål ved om de demokratiske og politiske kontrollhensyn som denne kompetansebestemmelsen er tuftet på, setter innholdsmessige grenser for hva som kan besluttes med hjemmel i pl. § 16 tredje ledd, altså artikkelens andre underliggende problemstilling. Hvis reguleringen av de interne organisatoriske forholdene gir seg tilnærmet samme utslag i praksis, kan i tilfelle driftsenhetsmodellen ses som en undergraving av Kongens myndighet.

Gjennomgangen av tidligere lovregulering av ledelsesforholdet mellom politimester og lensmann, og av praktiseringen av Kongens distriktsreguleringsmyndighet foran under punkt 6, viser at man tradisjonelt har vært tilbakeholden, ikke minst på politisk hold, med å endre og tilpasse de lovbestemte ordningene. Som en konsekvens av dette oppsto det etter hvert et påtakelig spenningsforhold mellom formalia i lovreguleringen og realia i ledelsen og organiseringen av den utøvende lokale polititjenesten. Dette hadde sin bakgrunn i at regelverket ikke lenger var egnet til å imøtekomme de tjenestemessige og organisatoriske behov som samfunns- og kriminalitetsutviklingen stilte politi- og lensmannsetaten overfor.

Dette spenningsforholdet er nå blitt utløst. Spørsmålet om forholdet mellom disse to bestemmelsene i pl. § 16 første ledd har også fått sin *formelle* avklaring

gjennom de motivuttalelsene som er gjengitt foran under punkt 7.6, ved at de er gitt ulikt saklig nedslagsfelt. Således refererer Kongens reguleringsmyndighet etter pl. § 16 første ledd sjette setning seg til lensmanns-/politistasjonsdistriktet som tjenesteenhet, altså den enheten som befolkningen faktisk forholder seg til. Departementets administrative kompetanse etter pl. § 16 tredje ledd er derimot knyttet til organisatoriske og styringsmessige forhold av intern karakter, derunder fastsetting av driftsenhetsstruktur.

Hensiktsmessigheten denne administrative løsningen, som reelt sett bærer preg av å være en konstruksjon for å unngå politisk strid om formelle grenseregulering av lensmanns- og politistasjonsdistrikter, drøftes nærmere under punkt 10 nedenfor. Driftsenhetslederens rolle og myndighet er nemlig utformet slik at lederen av det «egentlige» og grunnleggende elementet i politiorganisasjonen, tjenesteenheten, står tilbake med et høyst begrenset eksekutøransvar i politimessig henseende.

Motivene til 1995-loven kan oppfattes slik at fullmakten i pl. § 16 tredje ledd er begrenset til å omfatte organisatoriske og instruksjonsmessige forhold som ikke er av «særlig stor viktighet», og henviser på dette punkt til «.. alminnelige regler og praksis om omorganisering av statsforvaltningen.»[182] Her siktes det formentlig til § 5 andre punkt i Regjeringsinstruksen, som foreskriver at «sager av viktighet» skal forelegges Regjeringen, og den praksis som har utviklet seg i tilknytning til denne bestemmelsen.[183] Dette er en praksis som i det alt vesentlige har en politisk, og ikke en faglig forankring.

Rett nok representerer sondringen mellom interne driftsenheter og formelle tjenesteenheter i realiteten en slik endring i de formelle styrings- og ledelsesforhold internt i politidistriktene, med tilhørende reduksjon i tjenesteenhetslederens polisiære ansvar og myndighet, at dette, i og for seg, kunne tenkes å være en «sak av særlig viktighet». Imidlertid må hensynet til politisk og demokratisk kontroll anses ivaretatt ved at det er Regjeringen selv som har fremmet lovproposisjonen som åpnet for å skille mellom internadministrative enheter og formelle organisatoriske tjenesteenheter. Til overmål har dette skjedd ved at Regjeringen har «abdisert» i

[182] Jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 29 og 66.
[183] Se note 32.

faglig henseende og fulgt en organisatorisk oppskrift som er blitt diktert av Stortinget.[184] Videre har det formodningen mot seg at organiseringen av underordnede ledd i et politidistrikt skulle være en sak av slik «særlig viktighet», så lenge politimesteren, etter politilovens system[185], har det overordnede ansvaret for alle sider ved driften av distriktet. Dette understøttes av det faktum at regulering av organisatoriske forhold etter pl. § 16 tredje ledd i praksis ikke er blitt betraktet som saker av slik betydning at foreleggelsesplikten etter Regjeringsinstruksen får anvendelse. Så vidt vites gjelder dette også reguleringer foretatt med hjemmel i tilsvarende bestemmelser i tidligere politilovgivning.

Følgelig er det vanskelig å finne rettslig grunnlag for den reservasjonen som forarbeidene her opererer med. Ei heller er dette blitt problematisert i praksis. Samtidig er det grunn til å peke på at det politiske aspektet kan ha fått større relevans ved at departementet nå har åpnet for medbestemmelse etter Hovedavtalen for de ansatte ved etablering av interne driftsenheter i politidistriktet. I dette ligger en fare for brytning mellom faglige hensyn og snevre fagforeningshensyn. Videre er Politidirektoratet gitt myndighet til å forhandle frem organisastoriske løsninger i slike saker, selv om det skulle foreligge politisk motstand lokalt, forutsatt at ikke departementet har gitt føringer i det enkelte tilfellet. Her kan det ligge an til spenning mellom viktige politiske hensyn og rene faglige vurderinger.[186]

[184] Se nærmere s. 77-78 og s. 87-88.

[185] Jf. pl. § 16 første ledd første setning som statuerer at politimesteren er «sjef» i sitt distrikt.

[186] Om utformingen av departementets reguleringsfullmakt til Politidirektoratet, se teksten i petit på s. 20-22.

9. Etatens nivåstruktur i pl. § 16 første ledd som begrensning i departementets kompetanse

I pl. § 16 første ledd første og andre setning fastsettes hovedstrukturen i politi- og lensmannsetaten med politidistrikter (nivå 1), som deles inn i mindre geografiske jurisdiksjoner i form av lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter (nivå 2). Reguleringen av hovedstrukturen formaliserer etatens ansikt *utad*.

> Strukturen i politi- og lensmannsetatens sentrale organisasjon er regulert i pl. 15 første ledd første setning som fastslår at politiet ledes av det departement som Kongen bestemmer, dvs. av Justisdepartementet. Videre følger det av § 15 første ledd andre og tredje setning, sammenholdt med andre ledd, at departementet kan delegere sin myndighet etter politiloven til et Politidirektorat ledet av en politidirektør. Direktoratet skal være departementets sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan og ivareta viktige oppgaver som internasjonalt politisamarbeid, kriminalpolitiske oppgaver, etatsstyring, tilsyn, beredskapsoppgaver og service- og støttefunksjoner overfor politidistriktene og forvaltningsoppgaver. [187]

Rammemodellen for organisering av politidistriktene med et strategisk politimester-/stabsnivå (nivå 1) og et driftsnivå (nivå 2) refererer seg til nivåene i styringsstrukturen *innad* i distriktene. Gjeldende lovregulering av etatens distriktsorganisasjon bygger på denne sondringen, og i motivene benyttes altså «tjenesteenhet» som betegnelse på nivå 2 i den utadrettede formelle organisasjonsstrukturen, mens «driftsenhet» betegner nivå 2 i den distriktsinterne styringsstrukturen. Nivå 1 er imidletid sammenfallende.

Organisasjonsmodellen fra 1994 forutsatte at nivåene i organisasjonsstrukturen skulle korrespondere med tilsvarende nivåer i styringsstrukturen. Politireformen

[187] Delegasjonen av oppgaver fra departementet til Politidirektoratet ble foretatt i rundskriv G-97/2000. Om direktoratets rolle og oppgaver, se nærmere Auglend m.fl. s. 121-126 og Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) s. 31 og s. 57-63.

endret dette for såvidt som korrelasjonsen mellom nivå 2 i de respektive strukturene ble brutt. Dette bidro til misforståelser og vanskeliggjorde gjennomføringen av reformen på driftsnivået.

Den tredje underliggende problemstillingen knytter seg til forholdet mellom reguleringen av den formelle grunnstrukturen og rekkevidden av departementets kompetanse i internadministrative anliggender. Også dette spørsmålet må anses avklart gjennom de motivuttalelsene som er gjengitt foran under punkt 7.6. I og med at dette er normer på ulikt nivå med forskjellig saklig og organisatorisk nedslagsfelt, er det i denne relasjon ingen *formelle* begrensninger av departementets administrative myndighet etter pl. § 16 tredje ledd.

I realiteten kan imidlertid sondringen mellom en ekstern organisasjonsmodell og en intern rammemodell med tildelte styrings- og ledelsesfunksjoner ses som uttrykk for at det etableres et nytt og tredje nivå i organisasjonen. Dette nivået vil i tilfelle befinne seg mellom politimesteren og lensmannen/politistasjonssjefen som tjenesteenhetsleder. Der ledelsen av driftsenheten bygger på totalansvarskonseptet, vil drifteenhetslederen de facto ha *selvstendig* myndighet med resultatansvar og være *overordnet* tjenesteenhetslederen i polisiær og tjenestemessig sammenheng. Eksempelvis er det driftsenhetslederen som har ansvaret for tjenesteforvaltningen og som avgir innstilling til politimesteren i ansettelsessaker. Dette gjelder også ved ansettelse av lensmenn ved tjenesteenheter i driftsenheten.[188]

Der det er etablert distriktsovergripende driftsenheter, fremstår dermed de reelle ledelses- og styringsmessige forholdene som avvikende i forhold til den formelle nivåstrukturen som er fastsatt i pl. § 16 første ledd første og andre setning. Gjennomgående er det realiteten i myndighetsforholdene som tillegges vekt når man skal forholde seg til en organisasjon. Følgelig har sondringen ikke bare bidratt til usikkerhet hos publikum og eksterne samarbeidspartnere, men også ansatte i etaten har funnet sondringen noe forvirrende, og da særlig med bakgrunn i justiskomiteens forutsetning om at ordningen ikke skulle etablere nye ledernivå i etaten. [189]

Hensiktsmessigheten ved sondringen drøftes nærmere nedenfor.

---

[188] Jf. POD ref. nr. 2005/00768-1.

[189] Jf. Innst. S nr. 241 (2000-2001) s.7 og Innst. O. nr 90 (2003-2004) s. 11.

10. Vurdering av den organisatoriske reguleringen i pl. § 16 første ledd

10.1 Utformingen av pl. § 16 første ledd

Pl. § 16 første ledd har fått en detaljrik utforming, og denne delen av bestemmelsen fremstår ikke som spesielt oversiktlig. Ei heller er den entydig med hensyn til politi- og lensmannsetatens organisering lokalt. Særlig gjelder dette sondringen mellom intern styringsstruktur og ekstern organisasjonsstruktur, og dernest at uttrykkene «lensmannsdistrikt» og «politistasjonsdistrikt» kan bety både «tjenesteenhet» og «driftsenhet». Videre, og med bakgrunn i de reelle styrings- og ledelsesforholdene internt i politidistriktene, er deler av reguleringen overflødig, til dels også misvisende. Om dette, se nærmere nedenfor.

Ved omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet, ble rettspleiegjøremålene innpasset i politiets organisasjon gjennom de endringene som ble foretatt i pl. § 16 første ledd, jf. § 2 nr. 7. Motivene betegner denne organisatoriske løsningen som «politimodellen» og fremhever at den ikke representerer noen nyskapning, men er en videreføring av «den sterke lensmannstradisjonen i Norge».[190]

> Betegnelsen «politimodellen» henspeiler på den etat som de sivile rettspleieoppgavene er organisert under. Tilsvarende gjelder for de øvrige modellalternativene som ble vurdert, nemlig «fogdmodellen», «kommunemodellen», «meglingssentermodellen» og «servicekontormodellen». I lys av at det er en grunnleggende prinsipiell forskjell mellom de ordens- etterforskings- og forvaltningsoppgaver som tilligger politiet i egenskap av «politi», og de oppgaver som ivaretas av den namsmyndighet som er innplassert i politiorganisasjonen, der elementet av rettspleie er mest fremtredende, fremstår denne betegnelsen som noe misvisende. Rettspleiegjøremålene utgjør ingen «politioppgave» i ordinær forstand, og politimesterens ansvar for dette funksjonsfeltet

[190] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 22.

> er da også begrenset til rent administrative og personalforvaltningsmessige forhold. I faglig henseende er således namsmannen (lensmann, politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver og namsfogd) i all hovedsak suveren i forhold til politimesteren, som altså verken kan instruere om utfallet av enkeltsaker, eller gi generelle instrukser om forståelsen av de lover som regulerer utfallet. Den faglige overprøvingen av enkeltavgjørelser innenfor den sivile rettspleien på grunnplanet tilligger domstolene. Med bakgrunn i sin overordnede lederrolle og sitt samlede resultatansvar må det imidlertid antas at politimesteren kan gi instrukser om prioriteringen både mellom politioppgaver og sivile rettspleiegjøremål, og – i begrenset omfang – mellom sakstyper innenfor den «sivile» porteføljen. Tilsvarende gjelder instrukser om fremdriften i saksporteføljen og rutiner for restanseoppfølgingen.
>
> Det prinsipielle skillet mellom politioppgaver og rettspleiegjøremål avspeiler også et tilsvarende skille med hensyn til overordnet faglig ledelse på disse funksjonsfeltene, som altså ligger til henholdsvis den utøvende makt (departementet/påtalemyndigheten) og domstolene. I seg selv kunne dette tale for at rettspleieoppgavene på grunnplanet ikke burde være organisert under politiet, men under tingrettene. Den valgte løsningen bygger på en helhetsvurdering. Her ble prinsipielle hensyn avstemt etter den tradisjon som var knyttet til lensmannsinstitusjonen, der samme enheter ivaretok både politioppgaver og sivile gjøremål. Videre ble ulike praktiske momenter tillagt vekt, derunder hensynet til en enhetlig organisering over hele landet med et samlet overordnet ansvar på distriktsnivå, behovet for en desentralisert modell med kort avstand mellom myndigheter og publikum, og hensynet til kostnadseffektivitet.[191]

Videre var det viktig for departementet å gjennomføre «politimodellen» på en måte som ga en ensartet struktur utad og en entydig terminologi som avspeilte hvilke oppgaver som tillå hvilke enheter.[192] Endringen i pl. § 16 første ledd i 2005, der katalogen av myndighetssubjekter ble utvidet med «politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver», bidro til å komplisere dette bildet. Teksten i fjerde og femte setning ble lengre, og dessuten måtte pl. § 29 tilføyes et nytt ledd som ga departementet adgang til å gi nærmere regler om intern delegering av rettspleieoppgavene.[193]

De rettslige rammene for organiseringen av politiet, herunder også organiseringen av namsmannsstrukturen, er tema både i Politidirektoratets driftsanalyse og i resultatreformen.[194] Den prinsipielle forskjellen mellom «politifunksjoner» og «rettspleiegjøremål», sammenholdt med de «lovtekniske» hensyn som er behandlet under punkt 6, kan tale for at pl. § 16 første ledd fjerde og femte setning bør overveies flyttet til tvfbl. § 2-2, som regulerer namsmyndighetens organisasjon.

---

[191] Jf. Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) s. 22-23 og s. 25-27.

[192] Jf. Ot. prp. s. 43 (2003-2004) s. 27.

[193] Jf. Ot.prp. nr. 53 (2004-2005) s. 2-3. Slike regler er nå gitt i Justisdepartementets skriv av 20. desember 2005, jf.ref.nr. 200411630

[194] Jf. Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse s. 24-28 og Politidirektoratet ((2010) s. 6-7 og s. 9-13.

Herunder bør også hensiktsmessigheten ved å kodifisere interne styringsmessige anliggender vurderes, jf. statueringen av visse namsfogdkontor som egen driftsenhet i fjerde setning. Tilsvarende bør fullmakten i pl. § 29 andre ledd vurderes flyttet til tvfbl. § 2-9, som omhandler bemyndigelse av funksjonærer i namsmyndigheten. Når dette ses i sammenheng med den forenkling som er drøftet under punkt 10.3, der pl. § 16 første ledd tredje setning foreslås sløyfet, vil i tilfelle resultatet bli en mer oversiktlig organisatorisk hovedbestemmelse med fokus på politiet som «politi» i tradisjonell betydning.

I alle tilfelle vil forankringen av de sivile rettspleiegjøremålene som en del av politiets samlede oppgaveportefølje vil være sikret gjennom reguleringen i pl. § 2 nr. 7. For politiets «andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane» er det lang tradisjon for at den nærmere reguleringen må søkes i den primærlovlovgivning som regulerer vedkommende rettsområde.[195] Ved de endringene i pl. § 16 første ledd som er beskrevet ovenfor, vil dette fullt ut også bli tilnærmingen for de «oppgavene som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller stasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver».

10.2 Sondringen mellom intern styringsstruktur og ekstern organisasjonsstruktur

I omtalen av sondringen mellom driftsenheten som del av den interne styringsstrukturen og tjenesteenheten som det formaliserte eksterne organisasjonsleddet, benytter forarbeidene «ledelse» og «styring» som betegnelse på de aktiviteter som skal utøves. Videre er «ledelse» brukt for å betegne lensmannens/politistasjonssjefens polisiære sjefsfunksjon i egen enhet, jf. pl. § 16 første ledd tredje setning.

Som begrep betegner verken «ledelse» eller «styring» veldefinerte og klart avgrensede fenomener. Det forekommer mange definisjoner basert på ulike tilnærminger, men to fellestrekk er gjennomgående. For det første er de begge å anse som komplementære virkemidler for å kunne påvirke adferd og koordinere aktiviteter innad i en organisasjon. For det annet er de prinsipielt forskjellige ved at ledelse er en *personorientert* aktivitet, mens styring, på samme måte som adminis-

[195] Jf. Auglend m.fl. s. 314-316.

trasjon, er en *systemorientert* aktivitet. Ledelse refererer seg altså i utgangspunktet til den direkte og desentraliserte, gjerne dialogbaserte, påvirkningen som foregår i relasjonen mellom leder og ansatt. Styring beskriver en sentralisert og mer indirekte påvirkning gjennom formelle strukturer, systemer og formaliserte prosedyrer og rutiner. Fastsetting av strategier og mål, virksomhetsplanlegging, utarbeidelse av handlings- og tiltaksplaner, prioritering, koordinering, tilrettelegging i form av ressurstilførsel og resultatoppfølging er alle eksempler på styringsrelaterte aktiviteter. Den prinsipielle og innholdsmessige forskjellen mellom «ledelse» og «styring» kommer bedre til uttrykk gjennom begrepene «leadership» og «management» i engelskspråklig litteratur.[196]

I utgangspunktet er altså sondringen mellom et eksternt organisasjonsnivå og et internt styringsnivå i seg selv teoretisk og logisk uangripelig. I sin virksomhet som lokal politileder vil lensmannen/politistasjonssjefen ha umiddelbar kontakt med de øvrige ved tjenesteenheten og dermed ivareta det personorienterte elementet i lederskapet. Driftsenhetslederen vil på sin side ivareta det systemorienterte elementet.

En organisasjon må imidlertid være av en viss størrelse før det gir mening å operere med egne og mer selvstendige nivåer for styring og ledelse. Den enkelte driftsenhet i politi- og lensmannsetaten, også der driftsenheten består av flere tjenesteenheter, vil gjennomgående ha et relativt begrenset antall ansatte med politimyndighet.[197] I den daglige tjenesteforvaltningen utøves en form for overordnet «flåtestyring», hvilket innebærer at de mannskapene som er til tjeneste benyttes til løsning av ulike oppgaver i hele enheten – i mange tilfelle også ellers i politidistriktet. Gjennomgående utarbeides og gjennomføres også handlings- og tiltaksplaner i driftsenhetens regi. Ytterligere opereres det stort sett med én turnusliste for hele driftsenheten, der alle operative mannskaper inngår, uten hensyn

[196] Om ledelse og styring, se nærmere Mitchell & Casey, Police leadership and management (2007): kap. 5 og følgende artikler inntatt i Magma nr. 1/2011: Ladegård og Vabo: «Ledelse, styring og verdier», Johnsen og Lunde: «Ledelsesidealer i forsvaret» og Rasmussen: «Med frihet til å lede? Styring og ledelse i kommunal omsorg.»

[197] Antallet polititjenestemenn i driftsenheter som består av flere tjenesteenheter varierer meget. Anslagsvis ligger antallet i hver driftsenhet i gjennomsnitt på omkring 10-15 tjenestemenn. Når så disse skal «fordeles» på to eller flere tjenesteenheter, og samtidig inngå i en felles turnus for hele driftsenheten, sier det seg selv at den enkelte lensmanns «ledelse» vil bli svært illusorisk, nærmest en formalitet, som kun har sammenheng med at lensmannen rangerer høyere enn politibetjentene i gradssystemet. Under gjennomføringen av politireformens fase II i Hordaland politidistrikt, ga flere lensmenn, som var tjenesteenhetsledere i regionale driftsenheter , uttrykk for en slik opplevelse av sin lokale «lederrolle».

til hvilken tjenesteenhet de kommer fra. For øvrig arbeider også enkelte lensmenn i turnus. Det følger da av arbeidstidsbestemmelsene at det blir vesentlig mindre tid til dagtjeneste for vedkommende. Den enkelte lensmanns involvering som «leder» av tjenesten ved det lokale lensmannskontoret varierer altså meget. Ikke sjelden vil det være tale om tilstedeværelse på dagtid med sivile rettspleieoppgaver og øvrige servicegjøremål overfor publikum som hovedbeskjeftigelse. Driftsenhetenes størrelse og tjenesteordningen, herunder nærheten til det utøvende nivået og de utøvende mannskapene, innebærer dermed at driftsenhetslederen i stor grad vil utøve like mye «ledelse» som systemorientert «styring».

Motivene forutsetter at driftsenheten skal være resultatenhet og lederen ha resultatansvar for all polisiær virksomhet i regionen.[198] Tjenesteenhetslederne vil dermed være ledelses- og styringsmessig underlagt driftsenhetslederen i politimessige anliggender. Dernest er bare et fåtall tjenesteenheter bærekraftige i seg selv. Deres funksjonsdyktighet og «produksjonsevne» avhenger fullt ut av ressurstilførsel, tjenesteadministrasjon, ressursdisponering, personellplanlegging og øvrige tiltak av tilretteleggende og kontrollerende karakter fra driftsenhetens side. Her skal også nevnes at innføringen av biometriske pass, som krever spesielt databasert produksjonsutstyr, såkalte biometrikiosker, har nødvendiggjort en sentralisering av all passutstedelse til et begrenset antall tjenesteenheter. Tidligere kunne man levere søknad om pass ved alle politikontor, og innbyggerundersøkelsene har vist at passbehandlingen er den tjenesten som hyppigst bringer befolkningen i kontakt med politiet. For de aller fleste var dette sågar den eneste kontakten de hadde med etaten. Men nå er altså tjenesteenhetsstrukturen heller ikke lenger avgjørende for hvilke politikontor som kan gi et fullverdig tilbud av polisiære forvaltningstjenester, derunder den tjeneste som gjør at en stor del av befolkningen i det hele avlegger besøk hos politiet.

> Med virkning fra 3. oktober 2005, og med bakgrunn Schengentilslutningen, ble det innført biometriske pass (såkalte e-pass) i Norge, det vil si pass som kan leses elektronisk, der ansiktsgjenkjenning (bilde) og personopplysningene på personaliasiden i passet er lagret i en elektronisk brikke (chip). I pass utstedt etter 6. april 2010 er også passinnehaverens fingeravtrykk lagret. Formålet med biometri i reisedokumenter er å legge til rette for en rask identitetssjekk av reisende ved grensekontroll, og videre hindre forfalskning og misbruk av slike dokumenter. I følge innbyggerundersøkelsen for 2010,

[198] Se gjennomgangen under punkt 7.6. ovenfor

> opplyste 24 % av de spurte at de hadde oppsøkt politiet i forbindelse med fornyelse eller anskaffelse av pass. De tilsvarende prosentandelene for kontakt ved henholdsvis innhenting av tillatelse, levering av anmeldelse og melding om mistenkelige forhold var respektive 10, 11 og 11 %.[199]

Både polisiært og resultatmessig blir det nærmest meningsløst å operere med et eksternt og formelt organisasjons-/tjenesteenhetsnivå med en leder som reelt sett ikke har rammeforutsetninger for drift på egen kjøl. Det blir også kunstig å sondre mellom styrings- og ledelsesnivå når driftsenhetene er så små som her. Selv om komitéinnstillingen forutsetter at det ikke skal innføres nye ledernivåer i etaten, fører sondringen likevel til at det *i realiteten* blir tre nivåer i organisasjonen enten nå fokuset er på «styring» eller «ledelse». Med utgangspunkt i politioppgavene, som tross alt utgjør hoveddelen av oppgaveporteføljen på driftsnivået, er det naturlig å anse politimesteren som styringsnivå i politidistriktet og driftsenheten som arena for «ledelse» uten noen teoretisk sondring mellom indre og ytre struktur.

Lovreguleringen av tjenesteenheten som eget nivå i grunnstrukturen har således kun formell relevans for lensmannens namsmannsfunksjon. I det hele bærer da også sondringen preg av å være konstruert for og ivareta lensmannens rolle som namsmann med et lovpålagt ansvar for de sivile rettspleieoppgavene, jf. tvfbl. § 2-2. I politimessig henseende er den mer egnet til å gi omverdenen et feilaktig inntrykk av realiteten i de lokale styrings-, ansvars- og ledelsesforholdene. Som tjenesteenhetsleder vil lensmannen polisiært sett bare ha ansvar for de konkrete oppgavene og sakene som vedkommende involveres i, eller pålegges å utføre, jf. politiinstruksen § 6-1 tredje ledd. Ressursrammer, koordinering og øvrig tilrettelegging, som forutsetninger for oppgavehåndteringen ved tjenesteenhetene, ligger det altså til driftsenhetslederen å bestemme *under* politimesteren.

Med utgangspunkt i et realitetsforankret krav til klarhet i ansvarsforhold og organisatoriske rammer, er den konstruerte sondringen med driftsenheten som internt styringsnivå i forhold til tjenesteenhetene, og tjenesteenheten som formelt grunnelement i etatens hovedstruktur lite hensiktsmessig. Følgelig bør sondringen opphøre som grunnprinsipp for regional samordning av virksomheten på driftsnivå i politidistriktene. En ordning der «intern» og «ekstern» struktur faller sammen fremstår som mest ryddig organisatorisk sett. I utgangspunktet krever dette ingen

[199] Jf. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2010 – TNS gallup s. 78.

lovendring, idet dette *prinsipale* løsningsalternativet forutsetter at organisasjonsstrukturen på driftsnivået i etaten konsekvent baseres på formelt etablerte (og sammenslåtte) lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter etter pl. § 16 første ledd sjette setning.

Som beskrevet ovenfor, har det tradisjonelt vært liten politisk vilje til å gjennomføre reguleringer som innebærer formell sammenslåing av lensmannsdistrikter. Etablering av regionale driftsenheter aksepteres derimot uten videre. Til dette må imidlertid bemerkes at det er svært liten reell forskjell på styrings-/ledelsesstrukturen i henholdsvis sammenslåtte distrikter og «interne» driftsenheter bestående av flere distrikter, der lederen har et driftsmessig totalansvar. Her er forskjellen i det alt vesentlige av formell karakter. Dertil kommer at en sammenslåing ikke nødvendigvis innebærer at «møteplassen» mellom politi og befolkning i de tidligere lensmannsdistriktene må avvikles helt. Det er opp til den enkelte politimester og enhetsleder å se til at det samlet sett blir opprettholdt et publikumstilpasset tjenestetilbud i hele det nye distriktet. De tidligere lensmannskontorene og deres nærhet til lokalmiljøet representerer viktige brikker i et slikt tjenestetilbud.

En løsning i samsvar med dette prinsipale alternativet forutsetter en konsistent politisk vilje til å akseptere at driftsstrukturen i politi- og lensmannsetaten organiseres etter faste kriterier, som er tuftet på en balanse mellom faglige, samfunnsøkonomiske og distriktspolitiske hensyn. Dette må i tilfelle være kriterier som er politisk forankret, og som regelmessig oppdateres og undergis politisk behandling, eksempelvis i forbindelse med budsjettbehandlingen. Med en slik ordning burde det også være politisk akseptabelt at kompetansen til å fastsette organisasjonsstrukturen på driftsnivået legges til departementet eller Politidirektoratet, jf. nærmere om dette i forslaget til ny ordlyd i § 16 nedenfor.

Dersom sondringen mellom formell distriktsstruktur og intern styringsstruktur blir videreført, bør det som en *subsidiær* løsning overveies en endring i pl. § 16 første ledd som kan bidra til avklaring, og videre legge grunnlag for en kvalitativt bedre håndtering av saker om lokal organisering. Et riktig skritt i den retning er å ta den lovgivningsmessige konsekvens av at organiseringen av polititjenesten innad i politidistriktene i det alt vesentlige er et faglig spørsmål som den sentrale politiledelsen, i praksis Politidirektoratet, bør avgjøre. Dette vil føre til en avpolitisering av disse spørsmålene, og en mer målrettet og strukturert

organisasjonsutvikling i etaten. Følgelig bør Kongens eksklusive organisasjonskompetanse begrenses til fastsetting av politidistriktsgrenser, slik at den sentrale politiledelse gis myndighet til å fastsette distriktsgrensene på driftsnivået. Det vil i så fall komme i tillegg til den fullmakt departementet allerede er gitt i pl. § 16 tredje ledd til å treffe bestemmelser om øvrige organisatoriske spørsmål, derunder regionbaserte interne driftsenhetsløsninger.

En samling av avgjørelsesmyndigheten for begge alternativer hos departementet, eventuelt direktoratet vil sikre forutberegnelighet gjennom helhetlige og faglig profilerte beslutninger. Denne løsningen fremstår som bedre enn dagens ordning, der mange reguleringssaker har havnet i en langdryg sentralisert politisk prosess, der snevre lokaladministrative hensyn og bevaring av personlige posisjoner – tilsynelatende – har vært like fremtredende som ønsket om å legge til rette for en god og ressurseffektiv polititjeneste. Direktoratets utøvelse av denne organisasjonsmyndigheten kan i tilfelle styres gjennom kriteriebaserte retningslinjer fra departementet med parametre som regelmessig oppdateres og gis en politisk forankring.

I Politidirektoratets driftsanalyse er pl. § 16 foreslått endret. Forslaget til ny lovtekst lyder slik:

> «Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. Inndelingen fastsettes av Kongen. Politidistriktene inndeles i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter. I et lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt har lensmannen eller politistasjonssjefen ledelsen av politiet under politimesteren. I politistasjonsdistrikter der de oppgavene som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver, ikke ivaretas av politistasjonen, skal de ivaretas av et namsfogdkontor som en egen driftsenhet ledet av en namsfogd. Lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver skal omfatte en eller flere hele kommuner. Inndelingen fastsettes av Politdirektoratet.
>
> Kongen kan bestemme
>
> 1. at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer,
> 2. at en politimester, som en varig ordning, helt eller delvis kan fritas for bestemte gjøremål, og at de legges til en annen politimester eller til et annet politiorgan.
>
> For øvrig gir Politidirektoratet bestemmelser om organisatoriske spørsmål, herunder at visse Politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse for flere politidistrikter. Direktoratet kan fastsette samarbeidsordninger mellom distrikter, og gi bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser. Politidirektoratet kan gi bestemmelser i forhold til annet ledd nr. 2 når dette skjer for en bestemt anledning eller for et avgrenset tidsrom.»

I utgangspunktet fremstår dette forslaget som dekkende i forhold til den *subsidiære* løsningen som er angitt ovenfor, samtidig som det også ellers legger opp til en viss opprydding i innhold og kompetanseforhold. Således åpner det for en enklere og raskere beslutningsprosess i forhold til både organisatoriske og operative spørsmål. Som nevnt under punkt 10.1, bør imidlertid bestemmelsene om organisering av namsmyndigheten i politiet i første ledd fjerde og femte setning vurderes flyttet til tvangsfullbyrdelsesloven sammen med fullmakten i pl. § 29 andre setning. Ytterligere er det god grunn til å vurdere hensiktsmessigheten ved forslagets første ledd tredje setning, som viderefører lovreguleringen av lensmannens og politistasjonssjefens posisjon som leder av politiet i sine distrikter under politimesteren. Dette behandles nærmere under punkt 10.3 nedenfor.

> I forslaget er for øvrig bestemmelsen i pl. § 16 andre ledd nr. 4 er tatt ut, idet løsningen med å organisere namsfogdkontor direkte under Politidirektoratet ikke lenger har aktualitet. Dessuten er dette et namsorganisatorisk spørsmål, som like naturlig kunne vært regulert i, eller i medhold av tvangsfullbyrdelsesloven. Dette punktet kom inn i loven da justiskomitéen behandlet forslaget til lovendringer i forbindelse med organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet. I departementets forslag var namsfogdene organisert som egne driftsenheter i politidistriktene, jf. pl. § 16 første ledd fjerde setning, hvilket også ble vedtatt som lovens hovedordning. Imidlertid kom komitéflertallet til at namsfogdene i de fire største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) skulle legges direkte under Politidirektoratet for å sikre disse kontorene en selvstendig stilling i forhold til politidistriktene, jf. Innst. 0. nr. 90 (2003-2004) s. 11. Denne særordningen ble igjen endret med virkning fra 1. mars 2008. I samsvar lovens hovedordning, ble da namsfogdene i Bergen, Trondheim og Stavanger lagt inn under de respektive politidistriktene. For disse tre kontorene ble denne løsningen nå vurdert som den beste i lys av behovet for effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse. I dag er det følgelig bare namsfogden i Oslo som er direkte underlagt direktoratet. Den organisatoriske plasseringen her vil bli vurdert med bakgrunn i de erfaringer som høstes med den endrede plasseringen av de tre øvrige største kontorene, jf. St.prp. nr. 1 (2007-2008) JD punkt 4.6.1.

Forslaget legger altså opp til at Politidirektoratet skal ha myndighet til å beslutte endringer i distriktsstrukturen på driftsnivået og ellers kunne gi bestemmelser om øvrige organisatoriske spørsmål, herunder samarbeidsordninger mellom distrikter. Dette harmonerer da også godt med de intensjoner, både politiske og faglige, som lå til grunn for opprettelsen av direktoratet:

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

> Etter politiloven kan departementet treffe beslutning mht. samarbeidsordninger mellom politidistrikter, det kan gis bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser og om at politimesteren for en bestemt anledning eller et avgrenset tidsrom helt eller delvis skal fritas for bestemte gjøremål, og at oppgaver legges til en annen politimester eller annet politiorgan. Denne type beslutninger bør fattes av Politidirektoratet. Det vises i den forbindelse til .... hvor det foreslås en endring av politiloven som åpner for en fleksibel oppgavefordeling mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet.»[200]

Justiskomiteen sluttet seg til dette og uttalte:

> «Komiteen er enig i at enkle og rutinepregede forvaltningsvedtak i førsteinstans legges til POD og at ankesakene behandles i Justisdepartementet. Komiteen støtter også at POD får ansvaret for styring av politietaten, mens departementet trekker opp de overordnede prinsipper og har det overordnede fagansvar for lovgivningen vedrørende politiet. .... Videre får POD ansvaret for kontinuerlige organisasjonsutviklingsprosesser og beslutninger om samarbeidsordninger mellom politidistrikter.»[201]

10.3 Lovreguleringen av lensmannen/politistasjonssjefen som lokal leder av polititjenesten under politimesteren

Det interne polisiære ledelsesforholdet mellom lensmann/politistasjonssjef og politimester er regulert i pl. § 16 første ledd tredje setning. Det grads-/rangbaserte over- og underordningsforholdet mellom tjenestemenn med politigrader er allerede fastsatt i ordreinstruksen med tilhørende regelverk med hjemmel i pl. § 16 tredje ledd, § 20 sjette ledd og § 29 første ledd. Dessuten kan den type regulering foretas i kraft av organisasjons- og instruksjonsmyndigheten. Ytterligere må det sies å være selvsagt at henholdsvis lensmannen og politistasjonssjefen har en form for «lederrolle» i sitt primærdistrikt. Det ligger nærmest i tittelen og gjenspeiles også i etatens formelle gradssystem. Slik sett er bestemmelsen overflødig. Reguleringen er også avvikende i forhold til politilovens innholdsmessige profil, der «politiet» konsekvent er angitt som adressat for både oppgaver, ansvar og kompetanse. Videre kan bestemmelsen gi grunnlag for uklarhet og misforståelser, og da særlig formuleringen «*ledelsen* av politiet *under* politimesteren». Dette gjelder uten hensyn til om skillet mellom formell distriktstruktur og intern styringsstruktur opprettholdes,

[200] Jf. Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) s. 55-56.
[201] Jf. Innst. O. nr. 40 (1999-2000) s. 9.

eller om det legges til grunn en ensartet organisasjonsstruktur med sammenfallende «eksterne» og «interne» nivåer.

Hvis skillet mellom formell struktur og intern styringsstruktur videreføres, er det altså ikke uten videre gitt at lensmannen/politistasjonssjefen reelt sett er *leder* av polititjenesten i eget distrikt, der dette inngår i en driftsenhet. Fortrinnsvis vil det her være tale om en avledet og betinget form for ledelse. Realiteten er at vedkommende i svært mange tilfelle er namsmann, sørger for operativ gjennomføring av de politioppgaver enheten er pålagt, og ellers ivaretar rollen som lokalt polisiært kontaktpunkt overfor befolkning og lokalsamfunn. En bestemmelse som nærmest reservasjonsløst slår fast at tjenesteenhetslederen *leder* politiet lokalt blir da misvisende. I dagligtalen indikerer også uttrykket «ledelse» et mer vidtfavnende ansvars- og myndighetsområde. For øvrig, og med bakgrunn i at begrepet er ulikt teoretisk definert, bør det vises tilbakeholdenhet med å bruke «ledelse» i en lovtekst som betegnelse på en bestemt aktivitet, ikke minst når motivene kopler dette til «styring» i en rent intern struktur. Følgende formulering, som presiserer driftsenhetslederens rolle, viser at heller ikke justiskomiteen er klar i sin begrepsbruk på dette punkt:

> «Leder-, arbeidsgiver- og personalansvaret skal tilligge den som er leder av vedkommende driftsenhet.»[202]

Videre tillegger motivene driftsenhetslederen en rolle som både tar opp i seg et ansvar for resultatoppnåelsen på politifeltet i regionen, og en delegert myndighet til å gripe korrigerende inn overfor tjenesteenhetsledere som ikke innretter sin «ledelse» etter vedtatte planer og fastsatte mål. Dette innebærer at driftsenhetslederen er å anse som innplassert i den interne ledelses- og styringslinjen *mellom* politimester og tjenesteenhetsleder. Dermed blir det også misvisende når ordlyden betingelsesløst foreskriver at ledelsen av politioppgavene ved tjenesteenheten skal foregå *under* politimesteren. Det er selvfølgelig intet formelt til hinder for at en politimester kan gå utenom driftsenhetsleder gi ordrer direkte til en lensmann. Men med unntak for akutte hastetilfelle, er dette å anse som dårlig og sterkt kritikkverdig ledelse. «Bukkesprang» over nivåer i kommandolinjen skaper både uryddige ansvarsforhold og frustrasjon hos lederne på de nivåene som hoppes over.

[202] Jf. Budsjettinnst. S. nr. 4 (2003-2004) s. 42-43.

For øvrig er det ikke slik at god stedlig polititjeneste absolutt forutsetter en lensmann i posisjonen som lokal politileder. Der flere lensmannsdistrikt er blitt formelt slått sammen til et nytt distrikt, viser erfaring at tjenestemenn med grad av politioverbetjent, [203] stasjonert ved de tidligere kontorene, har ledet den lokale polititjenesten like godt som lensmannen. I tillegg har vedkommende fungert godt i rollen som daglig polisiært kontaktpunkt utad. Dessuten må det anses dokumentert gjennom innbyggerundersøkelsene at befolkningen generelt er mindre opptatt av hvem som styrer det lokale politikontoret. Det avgjørende for dem er at politiet er synlig, at det innen rimelig tid kommer «politifolk» der det er bruk for politiet, og ellers at forvaltningstjenester og øvrige serviceoppgaver ivaretas på tilfredsstillende vis.[204]

Samlet leder dette til at bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning bør oppheves, da den fremstår som både uklar og misvisende. Dertil er den unødvendig. Ytterligere vil en opphevelse i seg selv neppe utfordre de grunnprinsippene som gjelder for politiets virksomhet hos oss, og da særlig rettssikkerhetshensyn og hensyn til desentralisering. I ethvert tilfelle vil den politiske kontrollen kunne sikres etter begge de alternativene som er skissert foran under punkt 10.2. [205]

Som nevnt ovenfor viderefører imidlertid Politidirektoratets forslag til lovendring subordinasjonsbestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning. Det er ikke gitt noen nærmere begrunnelse for dette.[206] På dette punkt er forslaget til lovendring ikke optimalt. Således bør dette elementet i forslaget utgå ved den videre bearbeidelsen av analysen.

[203] Fra laveste nivå og opp til driftsenhetsledernivå er gradene i politiet: politibetjent I/II/III, politiførstebetjent, politioverbetjent og lensmann/politistasjonssjef (politiinspektør ved de store bypolitistasjonene).

[204] Jf. TNS gallup, Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse, Rapport Politidirektoratet fra henholdsvis 2008, 2009 og 2010.

[205] Om grunnprinsippene for norsk politi, se nærmere Auglend m.fl. s. 190-192, NOU 1981: 35 s. 74-83 og St.meld. nr. 42 (2004-2005) s. 9-11.

[206] Jf. Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse s. 26.

11. Avsluttende bemerkninger

Sammenfatningsvis gir drøftelsen av artikkelens tre underliggende problemstillinger grunnlag for å konkludere med at pl. § 16 første ledd ikke representerer noen rettslig skranke for valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene. Samtidig er det lite tvilsomt at bestemmelsen i pl. § 16 første ledd tredje setning, jf. tidligere 1995-loven § 17 første ledd første setning, har komplisert gjennomføringen av politireformen på driftsnivå i politidistriktene. Ei heller at den formelle tilnærming som både fagorganisasjon og mange lensmenn har hatt ved tolking av bestemmelsen, kan tilskrives den tradisjon og status som har vært knyttet til lensmannsinstitusjonen. Den politiske skepsis til formell regulering av lensmannsdistrikter kan i mange henseender også søke sin forankring her. Dernest har skillet mellom ekstern organisasjonsstruktur og intern styringsstruktur, herunder sondringens betydning for de reelle ledelses- og styringsforholdene på driftsnivået, skapt usikkerhet.

Politivirksomhetens hovedmål er å «fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig», jf. pl. § 1 andre ledd. Denne bestemmelsen korresponderer i det store og hele med de forventningene som befolkningen har til resultatet av politi- og lensmannsetatens virksomhet; alminnelig trygghet i det offentlige rom og trygghet i nærmiljøet.[207] Dette er helt grunnleggende velferdsgoder. Når det i tillegg ses hen til at etaten representerer statens sivile fysiske maktapparat, er det ikke unaturlig at både etaten som sådan og dens virksomhet blir gjenstand for stor politisk interesse. I et demokrati skal det også være slik. Dette innebærer at

[207] Disse forventningene, og en bekreftelse av at de i stor grad blir innfridd, fremgår av politiets årlige nasjonale innbyggerundersøkelse. I 2009 svarte således 84 % av respondentene at de hadde tillit til politiet og 94 % at de følte seg trygge «der de bor og ferdes». I undersøkelsen for 2010 viste de tilsvarende målingene 86 % og 94 %, jf. TNS gallup, Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse, Rapport Politidirektoratet 2009 s. 13 flg og Rapport Politidirektoratet 2010 s. 17 flg.

lovreguleringen på området, i noe større grad enn for andre grener av forvaltningen, må harmonere etatens ønske om selvstendighet i organisatoriske og driftsmessige anliggender med behovet for politisk styring og kontroll.

På bakgrunn av de synspunkter som er gjort gjeldende under punkt 10, og den opprydding i innhold og kompetanseforhold som er kommet til uttrykk i Politidirektoratets lovforslag, jf. punkt 10.2, sammenholdt med gjeldende regulering av kompetansen til å fastsette distriktsinndelingen i forhold til kontinentalsokkelen m.v., kan en ny pl. § 16 – skissemessig – gis følgende formulering:

> «Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. Inndelingen fastsettes av Kongen. Kongen fastsetter også hvordan distriktsinndelingen skal være i forhold til den norske del av kontinentalsokkelen og områder utenfor sjøterritoriet som norsk rett får anvendelse på. Politidistriktene inndeles i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter. Inndelingen fastsettes av departementet.
>
> Kongen kan bestemme
>
> 1. at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer,
> 2. at en politimester, som en varig ordning, helt eller delvis kan fritas for bestemte gjøremål,
> 3. og at de legges til en annen politimester eller til et annet politiorgan.
>
> For øvrig gir departementet bestemmelser om organisatoriske spørsmål, herunder at visse politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse for flere politidistrikter. Departementet kan også fastsette samarbeidsordninger mellom distrikter, og gi bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser. Politidirektoratet kan gi bestemmelser i forhold til annet ledd nr. 2 og nr. 3 når dette skjer for en bestemt anledning eller for et avgrenset tidsrom.»

I motsetning til forslaget i Politidirektoratets driftsanalyse, er kompetansen til å bestemme inndelingen i lensmannsdistrikter og poiltistasjonsdistrikter og myndigheten til å gi organisatoriske bestemmelser lagt til departementet. Dette harmonerer best med ordlyden i pl. 15, som omhandler den sentrale politiledelsen, og som legger opp til en fleksibel oppgavefordeling mellom departementet og direktoratet. I alle tilfelle åpner denne skissen for at Politidirektoratet kan få større organisatoriske fullmakter. Med en formalisert ordning for politisk forankring av oppdaterte kriterier for lokal organisering av polititjenesten burde dette samlet kunne gi grunnlag **både** for tilstrekkelig politisk kontroll med de organisatoriske løsningene, **og** for en mer effektiv og helhetlig drift, ledelse og organisering i politi- og lensmannsetaten.

Avgjørelsen i saker som gjelder endring av tjenesteenhetsstruktur eller etablering av driftsenheter i politi- og lensmannsetaten bygger på sammensatte vurderinger, der ikke minst avveining mellom klart definerte faglige hensyn på den ene side, og politiske, særlig lokalpolitiske, hensyn på den andre, fremstår som meget utfordrende. Til tider har avveiningene vært vanskelige å forstå i lys av de politisk opptrukne målene for politiets virksomhet.[208] Det samme gjelder i forhold til de politiske forventningene som knyttet seg til politireformen. Dette har bidratt til et noe ustrukturert organisasjonsutviklingsarbeid med uforutsigbare avgjørelser.

På denne bakgrunn burde det overveies en systematisk samfunnsvitenskapelig analyse av både prosessene rundt reguleringer på driftsnivået i politidistriktene, og av hvilke hensyn som reelt sett har vært tillagt utslagsgivende vekt i disse sakene. Dette vil gi verdifull kunnskap i det løpende arbeidet med å utvikle organisatoriske løsninger som imøtekommer samfunnets krav til kvalitativt god og ressurseffektiv polititjeneste.

[208] Om de forhold som tillegges vekt i denne vurderingen, se nærmere St.meld. nr. 22 (2000-2001) s. 73-85, Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse s. 24-28 og Politidirektoratet (2010): Resultatreformen s. 16-22.

Kilder

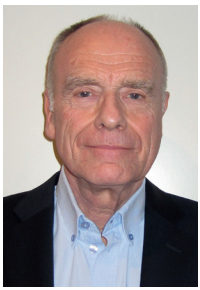
Andenæs og Fliflet	Johs. Andenæs og Arne Fliflet: Statsforfatningen i Norge, 10 utgave, 2009, Oslo
Auglend m.fl.	Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug: Politirett, 2. utgave, 2004, Bergen
Bernt og Doublet	Jan Fridthjof Bernt og David R. Doublet: Jus, samfunn og rettsanvendelse, 1997, Oslo
Bernt og Rasmussen	Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen: Frihagens forvaltningsrett, Bind I, 2. utgave, 2010, Bergen
Bjøraraa m.fl.	Torgeir Bjøraraa, Espen Gaard og Anett Selmer: Norsk Tjenestemannsrett, 2000, Oslo
Boe	Erik Magnus Boe: Innføring i jus, 3. utgave, 2010, Oslo
Boucht	Johan Boucht: Polisiär voldsanvänding En straff- ock offentligrättslig undersökning, 2011, Uppsala
Doublet og Bernt	David R. Doublet og Jan Fridthjof Bernt: Retten og vitenskapen, 1993, Oslo
Eckhoff	Torstein Eckhoff: Rettskildelære, 5 utgave, 2001, Oslo
Eckhoff og Smith	Torstein Eckhoff og Eivind Smith: Forvaltningsrett, 9. utgave, 2010, Oslo
Evju	Stein Evju: «Arbeidsrett og styringsrett – et perspektiv», artikkel inntatt i Evju: Arbeidsrett og arbeidsliv. Bind 1. 2003, Oslo
Fliflet	Arne Fliflet: Grunnloven. Kommentarutgave, 2005, Oslo
Fougner	Jan Fougner: «Arbeidsgivers styringsrett – skillet mellom virkesomhets- og arbeidsledelse», artikkel inntatt i Arbeid og rett, Festskrift til Henning Jakhelln, 2009, Oslo
Helset og Stordrange	Per Helset og Bjørn Stordrange: Norsk Statsforfatningsrett, 1997, Oslo
Jakhelln	Henning Jakhelln: Oversikt over arbeidsretten, 4. utgave, 2007, Oslo

Nygaard	Nils Nygaard: Rettsgrunnlag og standpunkt, 2. utgave, 2004, Bergen
Smith	Eivind Smith: Konstitusjonelt demokrati, 2009, Oslo
Stavang	Per Stavang: Storting og Regjering, 1999, Bergen
Stavang, Parlamentarisme	Per Stavang: «Om «kongelege prerogativ» i Norsk statsrett» i Per Stavang: Parlamentarisme og folkestyre. Utvalde statsrettslege emne, 2002, Bergen
Tønnesen	Sverre Tønnesen: Kompendium i politirett, 1978, Bergen
Innst. O. I. (1936)	Innstilling fra justiskomiteen til lov om politiet
Innst. O. nr. 5 (1976-77)	Innstilling fra justiskomiteen om endringer i lov om politiet
Innst. O. nr. 37 (1989-81)	Innstilling fra justiskomiteen om rettergangs- måten i straffesaker (straffesakslova)
Innst. O. nr. 44 (1994-95)	Innstilling frå justiskomiteen om lov om politiet
Innst. O. nr. 40 (1999-2000)	Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)
Innst. O. nr. 90 (2003-2004)	Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet)
Innst. O. nr. 77 (2004-2005)	Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov 25. juni 2004 nr. 53 om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet)
Innst. S. nr. 407 (1976-77)	Innstilling fra justiskomiteen om organisering av lensmannsdistrikter
Innst. S. nr. 241 (2000-2001)	Innstilling fra justiskomiteen om Politireform 2000. Et tryggere samfunn
Innst. S. nr. 145 (2005-2006)	Innstilling fra justiskomiteen om politiets rolle og oppgaver
NOU 1981:35	Politiets rolle i samfunnet
NOU 1991:29	Lensmannsetatens oppgaver og organisering
NOU 1999:10	En bedre organisert politi- og lensmannsetat

Ot.prp. nr. 59 (1920)	Om lov om politiets ordning m.v.
Ot.prp. nr. 72 (1935)	Om lov om politiet
Ot.prp. nr. 69 (1975-76)	Om lov om endringer i lov om politiet
Ot.prp. nr. 35 (1978-79)	Om rettergangsmåten i straffesaker (straffesakslova)
Ot.prp. nr. 22 (1994-95)	Om lov om politiet
Ot.prp. nr. 7 (1999-2000)	Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)
Ot.prp. nr. 43 (2003-2004)	Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet)
Ot.prp. nr. 53 (2004-2005)	Om lov om endringer i lov av 25. juni 2004 nr.53 om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet)
Politilovkomiteen 1912	Indstilling fra den departementale politilov- komité av 1912
Politilovkomiteen 1935	Innstilling fra politilovkomiteen (1935)
Politidirektoratet (2008)	Politiet mot 2020 Bemannings- og kompetanse behov i politiet – Perioden 2002-2008
Politidirektoratet (2010): Driftsanalyse	Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten
Politidirektoratet (2010): Resultatreformen	Resultatreformen – Fase 1 Utredning – distrikts struktur i politi- og lensmannsetaten
St.meld. nr. 97 (1976-77)	Om organisering av lensmannsdistrikter
St.meld. nr. 22 (2000-2001)	Politireform 2000 (2000-2001) Et tryggere samfunn
St.meld. nr. 42 (2004-2005)	Om politiets rolle og oppgaver
Utkast til ny politiinstruks	Utkast til alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruks) utarbeidet på av byrettsdommer Ragnar L. Auglend på oppdrag fra Justisdepartementet (1988)
Utkast til ny politilov	Utredning med utkast til politilov med motiver utarbeidet av Ragnar L. Auglend m.fl. på oppdrag fra Justisdepartementet (1991)

Forkortelser

fvl.	Lov om behandlingsmåten i forvaltnings saker av 10. februar 1967
Hovedavtalen	Hovedavtalen i staten 1. februar 2009 31. desember 2012
POD	Politidirektoratet
pl.	Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 etter endrings-lov av 25. juni 2004 nr. 53
tvfbl.	Lov av 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfull byrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven)
strpl.	Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangs måten i straf-fesaker (straffeprosessloven)
1927-loven	Politiloven av 10. juni 1927
1936-loven	Politiloven av 13. mars 1936 nr. 3
1995-loven	Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53



Ragnar L. Auglend er knyttet til Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen med politirettsfaget som arbeidsfelt. Han har i en årrekke vært tilknyttet dette fakultetet som foreleser og sensor og som fagutvikler innenfor vegtrafikkrett og politirett. Har også forelest ved Forsvarets Høgskole og ved Politihøgskolen. Auglend har tidligere vært bl.a. politimester i Hordaland, sjef for Politihøgskolen, politimester i Sarpsborg, dommer og avdelingsdirektør i Politiavdelingen i Justisdepartementet. Han utarbeidet utkastet til ny politiinstruks og hadde hovedansvaret for arbeidet med utkastet til ny politilov. Auglend er medforfatter av boken Politirett.

Politihøgskolen
Slemdalsveien 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 23 19 99 01
www.phs.no