

Regeringens proposition

1983/84: 89

om polisens organisation, m. m.;

beslutad den 22 december 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändrad organisation m. m. för myndigheterna inom polisväsendet.

Förslaget grundas på riksdagens principbeslut år 1981 om allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet och de förslag som 1981 års polisberedning har lämnat i fråga om ett genomförande av riktlinjerna. I propositionen tas upp främst de frågor som gäller organisationen på central nivå och vissa särskilda frågor om den regionala och lokala polisorganisationen. I en följande proposition kommer att redovisas bl. a. de frågor som gäller ökade befogenheter för polismyndigheterna att besluta om resursanvändning och prioritering av verksamheten samt utbildningsfrågor.

För att ge statsmakterna och myndigheterna inom polisväsendet ett bättre underlag för beslut om resursfördelning m. m. föreslås ett nytt planeringssystem. Systemet får sin största betydelse när hela polisreformen har genomförts, men det bör införas snarast för att underlätta genomförandet av de förslag som nämns i det följande.

Medborgarinflytandet över polisväsendet stärks. Polisstyrelserna föreslås nu få ökade befogenheter att fatta beslut rörande t. ex. inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten. Polisstyrelserna skall vidare kunna besluta om operativ verksamhet, utom när det gäller polisleddning i särskilt fall.

Riksdagen har tidigare beslutat att tjänsterna som länspolischef i Stockholms län och i Göteborgs och Bohus län skall förenas med polismästar-tjänsten i Stockholms resp. Göteborgs polisdistrikt. Samma lösning föreslås nu för den regionala organisationen i Jämtlands län. Vidare anges hur

arbetet skall fördelas mellan den nye regionale chefen och länsstyrelsen i övrigt i fråga om de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen som högsta polismyndighet i länet.

Rikspolisstyrelsen skall även i fortsättningen vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet men en decentralisering sker av vissa arbetsuppgifter. Styrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för och leda viss polisverksamhet begränsas. På det polisiära området i övrigt inriktas styrelsens verksamhet på metodutveckling. De föreslagna åtgärderna leder till ett minskat personalbehov vid styrelsen. Förändringar föreslås också i fråga om organisationen vid rikspolisstyrelsen.

Den centrala utbildningsverksamheten samlas organisatoriskt inom en polishögskola som får ställning som en byrå vid rikspolisstyrelsen. Flertalet av de centrala utbildningsaktiviteterna förläggs till polishögskolan i Ulriksdal. Rekryteringsverksamheten förändras mot bakgrund av det numera gynnsamma rekryteringsläget. Den särskilda rekryteringsorganisationen minskas och verksamheten ges en ny inriktning.

Åtgärderna skall i huvudsak genomföras den 1 juli 1984.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-12-22

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Petersson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om polisens organisation m. m.

1 Inledning

1.1 Allmän bakgrund

Polisorganisationen ändrades på ett genomgripande sätt vid förstatligandet år 1965. I samband med detta underströks att organisationsfrågorna måste ägnas en fortlöpande uppmärksamhet och att organisationen måste anpassas till förändringar i samhällsbilden.

Efter regeringens bemyndigande den 26 juni 1975 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet sakkunniga med uppdrag att pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som lades fast vid förstatligandet svarade mot de krav som måste ställas på verksamheten. I uppdraget ingick bl. a. att undersöka om polisverksamheten var rätt avvägd och organiserad inom ramen för resurserna samt att se över polisens rekrytering och utbildning.

De sakkunniga, som antog benämningen 1975 års polisutredning, avlämnade i februari 1979 principbetänkandet (SOU 1979: 6) Polisen.

Efter remissbehandling lade regeringen i prop. 1980/81: 13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. fram förslag till allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet. Riksdagen godkände i huvudsak riktlinjerna (JuU 1980/81: 24, rskr 210).

I enlighet med vad som förordats i propositionen – och som godtagits av riksdagen – tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet efter regeringens bemyndigande den 27 april 1981 en kommitté med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av beslutade reformer angående polisens uppgifter, organisation och utbildning m.m. Kommittén antog benämningen 1981 års polisberedning (PB 81).

Polisberedningen har publicerat betänkandet (SOU 1982: 63) Polislag. I departementsserien har beredningen publicerat följande promemorior, nämligen

(Ds Ju 1982: 4) Beslutsstrukturen inom polisväsendet,
(Ds Ju 1982: 6) Polisorganisationen i Stockholms län,
(Ds Ju 1982: 7) Polisorganisationen i Göteborgs och Bohus län,
(Ds Ju 1982: 8) Polisorganisationen i Jämtlands län,
(Ds Ju 1982: 10) Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation,
(Ds Ju 1982: 13) Rikskriminalsektionen, rikskriminalen och interposektionen samt

(Ds Ju 1983: 3) ADB inom polisväsendet. Dessutom har beredningen publicerat särskilda promemorior om övriga län.

Efter remissbehandling genom beredningens försorg har beredningen avgett betänkandet (Ds Ju 1983: 10) Polisorganisationen (jämte bilaga A Den lokala polisorganisationen, bilaga B Den regionala polisorganisationen, bilaga C Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation Rikskriminalen m. m. samt bilaga D Administration och ADB). Beredningen har också avlämnat betänkandet (Ds Ju 1983: 15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet.¹ Vidare har beredningen publicerat särskilda promemorior om polisorganisationen i länen.

En sammanfattning av betänkandena Polisorganisationen resp. Rekrytering och utbildning inom polisväsendet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och *bilaga 2*.

Polisberedningens betänkande Polisorganisationen jämte bilagor har remissbehandlats. Över betänkandet har remissyttranden avgetts av justiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen, statens invandrarverk (SIV), länsstyrelserna i Stockholms län, Kalmar län, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län, Värmlands län och Jämtlands län samt polisstyrelserna i Stockholms polisdistrikt, Norrköpings polisdistrikt, Malmö polisdistrikt, Göteborgs polisdistrikt och Östersunds polisdistrikt. Vidare har yttranden avgetts av Svenska kommunförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, statstjänstemannasektionen (TCO-S), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, televerket, byggnadsstyrelsen och statskontoret.

Yttranden har bifogats, av RÅ från länsåklagarmyndigheten i Gävleborgs län och länsåklagarmyndigheten i Södermanlands län, av länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelserna i Danderyds polisdistrikt, Handens polisdistrikt, Huddinge polisdistrikt, Jakobsbergs polisdistrikt, Li-

¹ När dessa betänkanden avlämnades ingick i beredningen ledamoten av riksdagen redaktören Arne Nygren, ordförande, expeditionschefen Ulf Arrfelt, ledamoten av riksdagen kriminalinspektören Göte Jonsson, ledamoten av riksdagen inspektören Ingemar Konradsson, ledamoten av riksdagen folkskolläraren Hans Petersson i Röstanga, förre ledamoten av riksdagen poliskommissarien Åke Polstam och förra ledamoten av riksdagen Ingrid Segerström.

dingö polisdistrikt, Märsta polisdistrikt, Nacka polisdistrikt, Norrtälje polisdistrikt, Sollentuna polisdistrikt, Solna polisdistrikt, Täby polisdistrikt och Södertälje polisdistrikt, av länsstyrelsen i Kalmar län från polisstyrelserna i Kalmar polisdistrikt, Oskarshamns polisdistrikt, Vimmerby polisdistrikt och Västerviks polisdistrikt samt av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län från polisstyrelserna i Strömstads polisdistrikt och Kungälv polisdistrikt. Yttranden över betänkandet har dessutom kommit in från polisstyrelserna i Varbergs polisdistrikt, Falkenbergs polisdistrikt och Ystads polisdistrikt samt Statsanställdas Förbund (SF).

Inom justitiedepartementet har en sammanställning över remissyttrandena upprättats. Den finns tillgänglig i justitiedepartementets ärende dnr 1710-83.

Polisberedningens betänkande Rekrytering och utbildning inom polisväsendet har också remissbehandlats. Över betänkandet har remissyttrandena efter anmodan avgetts av JK, RÅ, rikspolisstyrelsen, trafiksäkerhetsverket (TSV), byggnadsstyrelsen, riksskatteverket (RSV), statskontoret, rikskontrollverket (RRV), länsstyrelserna i Stockholms län, Kalmar län, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län, Värmlands län samt Jämtlands län, polisstyrelserna i Stockholms polisdistrikt, Norrköpings polisdistrikt, Malmö polisdistrikt, Göteborgs polisdistrikt och Östersunds polisdistrikt. Vidare har yttranden avgetts av överbefälhavaren, statens hundskola, universitets- och högskoleämberget (UHÄ), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO-S, SACO/SR, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges statsåklagare, länsstyrelserna i Södermanlands län, Kronobergs län, Skaraborgs län och Norrbottens län, polisstyrelserna i Huddinge polisdistrikt, Jakobsbergs polisdistrikt, Lidingö polisdistrikt, Märsta polisdistrikt, Norrtälje polisdistrikt, Sollentuna polisdistrikt, Solna polisdistrikt, Täby polisdistrikt, Eskilstuna polisdistrikt, Nyköpings polisdistrikt, Strängnäs polisdistrikt, Linköpings polisdistrikt, Eksjö polisdistrikt, Vetlanda polisdistrikt, Växjö polisdistrikt, Visby polisdistrikt, Hässleholms polisdistrikt, Kristianstads polisdistrikt, Helsingborgs polisdistrikt, Falkenbergs polisdistrikt, Kungsbacka polisdistrikt, Kungälv polisdistrikt, Alingsås polisdistrikt, Vänersborgs polisdistrikt, Kristinehamns polisdistrikt, Ljusdals polisdistrikt, Kramfors polisdistrikt, Sundsvalls polisdistrikt och Umeå polisdistrikt samt Svenska polisförbundet och elever vid 1982 års polischefskurs.

Yttranden har bifogats, av länsstyrelsen i Stockholms län från Stockholms länsavdelning av Svenska polisförbundet, Svenska polisförbundets Stockholmsavdelning och Statsanställdas förbunds fackklubb 17, av länsstyrelsen i Malmöhus län från polisstyrelserna i Eslövs polisdistrikt och Trelleborgs polisdistrikt, av länsstyrelsen i Värmlands län från fyra enskilda personer samt av polisstyrelsen i Norrtälje polisdistrikt från Roslagens polisförening.

Inom justitiedepartementet har en sammanställning över remissyttrandena upprättats. Den finns tillgänglig i justitiedepartementets ärende dnr 2890-83.

1.2 Handläggningen av de förslag som beredningen har lämnat

Polisberedningen har överlämnat ett omfattande material, som innefattar förslag till väsentliga förändringar för polisväsendets del i fråga om den rättsliga regleringen, styrningen, uppgifterna och organisationen. Med hänsyn till materialets omfång har jag efter den fortsatta beredningen av betänkandena i departementet funnit att man måste överväga i vilken ordning och i vilken takt som beredningens förslag bör genomföras. Det kan nämligen vara förenat med vissa fördelar att genomföra reformerna stegvis. Med hänsyn till vad som nu har sagts avser jag att till en början i korthet redovisa beredningens överväganden och förslag för att därefter återkomma bl. a. till det av mig nu aktualiserade spørsmålet.

Jag vill först nämna att regeringen redan har beslutat om en lagrådsremiss med förslag till polislag. Förslaget bygger bl. a. på polisberedningens betänkande Polislag. Jag har där redovisat hur jag ser på den grundläggande organisationen inom polisväsendet och vilka uppgifter som i princip bör ankomma på de lokala polismyndigheterna, länsstyrelserna och rikspolisstyrelsen. Jag vill också inledningsvis nämna att beredningens förslag, förutom vad avser polislagen, inte tar sikte på den s. k. särskilda polisverksamheten för uppdagande av brott mot rikets säkerhet. I den följande framställningen behandlas inte dessa frågor.

Polisberedningen behandlar i betänkandet Polisorganisationen till en början frågan hur *statsmakternas styrning* av polisverksamheten skall ordnas i framtiden. Beredningen föreslår att statsmakternas styrning skall vidgas till att omfatta inriktningen av polisväsendets totala resurser och inte, som hittills kan sägas ha varit fallet, begränsas till hur vissa tjänster skall användas. I linje med detta föreslår beredningen också en ny anslagskonstruktion för polisväsendet.

Förslaget om statsmakternas styrning förutsätter att statsmakterna kommer att uttala sig om olika *aktiviteter* i polisverksamheten och att verksamheten i aktiviteterna följs upp. Beredningen har föreslagit en indelning i aktiviteter efter reformen som bygger på den indelning som rikspolisstyrelsen nu tillämpar. Indelningen utgår från fyra huvudaktiviteter, nämligen brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet, kriminalpolisverksamhet och serviceverksamhet. Det till lagrådet remitterade förslaget till polislag bygger på samma indelning. Indelningen i aktiviteter bör enligt beredningen framgå av regleringsbrevet.

När det gäller *planeringsprocessen* efter reformen har beredningen föreslagit att rikspolisstyrelsen skall avge anslagsframställning liksom hittills men att kraven på anslagsframställningar från länsstyrelse och lokal polis-

styrelse slopas. För att förenkla administrationen vid resursplaneringen på regional och lokal nivå förordar beredningen ett enda planeringsdokument för den lokala polisstyrelsen och en motsvarande handling för länsstyrelsen. Dokumentet skall innehålla de uppgifter som den lokala polisstyrelsen resp. länsstyrelsen behöver för beslut om fördelning av resurser under det närmast kommande budgetåret och inriktningen av verksamheten under det därpå följande budgetåret – det år för vilket rikspolisstyrelsen skall avge anslagsframställning.

En viktig del i beredningens förslag som syftar till ett ökat inflytande för de regionala och lokala instanserna i polisväsendet utgörs av ett system med *basorganisation och fria resurser*. Regeringen förutsätts liksom nu komma att bestämma antalet polismanstjänster för varje polisdistrikt. Regeringen skall dessutom fastställa en basorganisation, dvs. den grundläggande organisationen för distriktet. Övriga personalresurser skall utgöra fria resurser i den meningen att de regionala och lokala organen skall kunna bestämma över resursanvändningen utan den centralt beslutade tjänstefördelning som föreligger idag.

Beredningen har redovisat vissa allmänna överväganden om de personaladministrativa effekterna av den nya organisationen. Den nuvarande tjänstestrukturen behålls för polismän i den egentliga polismanskarriären. När det gäller tjänstebestämmingar och titlar för polispersonal har beredningen föreslagit en särskild lösning. Både tjänster för polispersonal och administrativ personal bör inrättas och tillsättas i huvudsak efter nuvarande regler.

Som jag tidigare har nämnt föreslår beredningen en ny anslagskonstruktion för polisväsendet. En följd av denna nya anslagskonstruktion är att den lokala polisstyrelsen skall ges en *ekonomisk ram* för sin verksamhet. Principen är enligt beredningen att enskilda poster får överskridas, förutsatt att de sammanlagda utgifterna under posterna inte överstiger summan av posterna – den ekonomiska ramen. Poster som inte kan påverkas skall inte ingå i den ekonomiska ramen. Ramen skall omfatta såväl kostnader för löner för administrativ personal och lokalvårdspersonal som andra kostnader i verksamheten. Kostnaderna för löner till polispersonal faller alltså utanför ramen.

För att öka möjligheterna till en mer långsiktig planering när det gäller medelsanvändningen föreslår beredningen vidare ett särskilt sparsystem. En polismyndighet, som under ett budgetår inte utnyttjar hela den ekonomiska ramen bör enligt förslaget få tillgodogöra sig det sparade beloppet under något av de tre följande budgetåren.

Enligt förslaget till polislag skall länen vara indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en *polismyndighet* som har till uppgift att svara för polisverksamheten inom distriktet. För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Denna består av polismyndighetens chef (polischefen) och det antal valda ledamöter, lägst sex och högst tio, som länsstyrel-

sen bestämmer. I lagförslaget anges vidare bl. a. hur polisstyrelseledamöterna väljs.

Beredningen förordar flera åtgärder som är ägnade att stärka styrelsens roll. Denna bör t. ex. kunna besluta i frågor som rör inriktningen av hela verksamheten, således även i operativa frågor. De frågor som gäller polisledning i särskilda fall bör emellertid höra till polischefens kompetensområde. Styrelsen får också viktiga uppgifter i fråga om resursanvändningen inom myndigheten. Beredningen föreslår vidare i fråga om de lokala polismyndigheterna att de administrativa uppgifterna liksom handläggningen av polismyndighetsärenden koncentreras till polismyndigheternas kanslier. Dessa kanslier föreslås också få nya funktioner, såsom analys och planering av verksamheten.

Enligt förslaget till polislag skall *länsstyrelsen* vara länets högsta polisorgan. Den skall i denna egenskap svara för polisverksamheten i länet och utöva tillsyn över denna verksamhet.

Länsstyrelsens framtida roll kännetecknas enligt beredningen av inriktningen på planerings-, resursfördelnings-, samordnings- och tillsynsfrågor. Beredningens förslag förutsätter ett ökat medborgarinflytande på regional nivå genom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. En av styrelsens viktigaste uppgifter blir att besluta om de regionala polisenheternas dimensionering och att besluta om inriktningen av de regionala verksamheterna.

Länspolischefen skall enligt beredningen i flertalet län fortfarande vara tjänsteman i länsstyrelsen. Hans ställning inom länsstyrelseorganisationen bör enligt beredningen förstärkas och hans verksamhet bör inriktas mera utpräglat på planering, samordning och tillsyn.

Stockholms län samt Göteborgs och Bohus län förutsätts få en från övriga län något avvikande organisation. Länsstyrelsen behåller där liksom i övriga län sin ställning som länets högsta polisorgan. Länspolischefen ingår dock inte som tjänsteman i länsstyrelsens organisation utan befattningen som länspolischef och polismästare i Stockholm resp. Göteborg förenas till en tjänst. Beredningen föreslår att den regionala organisationen även i Jämtlands län utformas i linje med den som föreslås gälla för storstadslänen.

Enligt förslaget till polislag är *rikspolisstyrelsen* central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Bara i de hänseenden som regeringen bestämmer kan styrelsen leda polisverksamhet.

Beredningen har tagit upp rikspolisstyrelsens roll i den framtida polisorganisationen. Styrelsen föreslås få viktiga uppgifter när det gäller att förmedla statsmakternas beslut i prioriteringsfrågor som rör hela polisväsendet. Vidare får rikspolisstyrelsen utökade uppgifter på metodutvecklingsområdet. Rikspolisstyrelsens befogenhet att leda polisverksamhet föreslås upphöra beträffande trafikövervakningen och sjöpolisverksamheten. Där emot bör rikspolisstyrelsen ha kvar sina ledningsbefogenheter beträffande flygverksamheten och vid bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband

med statsbesök och liknande händelser. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda kriminalpolisverksamhet föreslås bli begränsade till sådana fall där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig.

Beredningen har också diskuterat vissa andra frågor som gäller *AIDB och administration* inom polisväsendet samt *samarbete och samråd med åklagarväsendet*.

Polisberedningens förslag rörande *den framtida polisutbildningen* utgår från att utbildningen måste anpassas till det föreslagna systemet med basorganisation och fria resurser. Grundutbildningen, som inleds med grundkurs I om ca 40 veckor, tar sikte på att ge polismannen sådana baskunskaper att han kan tjänstgöra i de fria resurserna. Praktiktjänstgöringen kommer att omfatta ett och ett halvt år, varefter grundutbildningen avslutas med grundkurs II som avses ge en fördjupning av baskunskaperna. Den reguljära vidareutbildningen för polismän bör i princip förbehållas polismän som har fått tjänster i basorganisationen. Denna utbildning bör ersätta nuvarande inspektörskurs II och kommissarieutbildningen. Funktionsinriktad utbildning, alltså sådan utbildning som krävs för att polispersonal skall kunna fullgöra tjänst som t. ex. motorcykelförare, sjöpolis, hundförare, ryttare och kriminaltekniker, behövs enligt beredningen även i framtiden.

Beredningen har vidare lämnat förslag om vissa förändringar när det gäller polischefsutbildningen.

Utbildningsorganisationen skall enligt beredningens förslag förändras i flera viktiga hänseenden. Distriktens totala medelsramar skall även omfatta medel för utbildning, även sådan som anordnas regionalt eller lokalt. Distrikten föreslås betala rikspolisstyrelsens direkta utgifter för central funktionsinriktad utbildning genom kursavgifter. Rikspolisstyrelsen skall även i fortsättningen ansvara för all central utbildning inom polisväsendet. Det regionala och lokala inflytandet över utbildningen förstärks dock på många områden.

Beredningen har föreslagit att all central utbildning inom polisväsendet i princip skall ske vid polishögskolan Ulriksdal. Undantag görs för viss specialutbildning av bl. a. hundförare, ryttarinstruktörer och helikopterförare. Beredningens förslag innebär att polishögskolan Solna dras in och att verksamheten i Strängnäs och Sollefteå ändras till en uppdragsverksamhet.

Polishögskolan, som bör ges en organisatorisk ställning som en särskild enhet inom rikspolisstyrelsen, föreslås få en planerings- och utvecklingsenhet som svarar för mera övergripande utbildningsfrågor och en skolförvaltning som svarar för den löpande verksamheten vid polishögskolan.

Mot bakgrund av den redovisning som jag nu har lämnat vill jag ta upp två principiella spørsmål, nämligen *dels frågan huruvida förslagen bör underställas riksdagens prövning dels frågan i vilken ordning och i vilken takt som beredningens förslag bör genomföras*.

Vad avser den första frågeställningen vill jag erinra om att riksdagen tidigare har godtagit riktlinjerna för en reform av polisväsendet. Beredningens nu lämnade förslag ansluter i allt väsentligt till riksdagens ställningstaganden. Vid min bedömning av polisberedningens material har jag emellertid funnit att även de förslag som tar sikte på hur genomförandet av polisreformen bör ske är av sådan betydelse att de bör underställas riksdagen. Beredningens arbete är också i stora delar så ingående att de tidigare aktualiserade frågorna har kommit att belysas på ett helt annat sätt. Härtill kommer att riksdagen tidigare begärt att få ta del av en viss fråga som rör utbildningen inom polisväsendet.

Den andra frågan gäller i vilken ordning beredningens förslag bör prövas och genomföras. Riksdagen har godkänt att de aviserade reformerna träder i kraft den 1 juli 1984. Polisberedningen har också stannat för att samtliga åtgärder bör genomföras vid denna tidpunkt.

Jag anser, i likhet med en bred remissopinion, att polisberedningens överväganden och förslag är ägnade att medföra ett i många avseenden bättre och effektivare polisväsende. Starka skäl talar därför för att hela reformen genomförs så snart det är möjligt. Det är på den andra sidan förenat med betydande problem att med relativt kort varsel, och vid en enda tidpunkt, genomföra omfattande förändringar som tar sikte på såväl organisationen som andra frågor inom polisväsendet. Från vissa håll har också vid remissbehandlingen riktats kritik mot den såsom den uppfattats ansträngda tidsplanen. Det kan alltså finnas skäl att överväga att genomföra reformerna för polisväsendet i två steg.

Jag vill här först peka på att den frihet för polismyndigheterna som skapas genom ett system med basorganisation, fria resurser och medelsramar i viss mån förutsätter att de planeringsinstrument som beredningen föreslår har tagits i bruk och kan ligga till grund för polismyndigheternas och statsmakternas prioriteringsbeslut. Såväl ledamöterna i polisstyrelserna som personalen i polisdistrikten bör också ges en skälig tid att anpassa sig till de nya verksamhetsformer som systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar innebär. De nu nämnda skälen talar för att dessa tre komponenter i en ändrad organisation för den lokala polisorganisationen får anstå till den 1 juli 1985. Däremot bör planeringssystemet – i de delar som inte avser resursfördelning inom systemet för basorganisation, fria resurser och medelsramar – genomföras redan den 1 juli 1984. Det är också angeläget att de lokala polisstyrelserna så snart som möjligt får ett utökat inflytande. Även den ändrade fördelningen av befogenheter mellan polischefen och polisstyrelsen i ett distrikt bör alltså genomföras den 1 juli 1984.

Man kan vidare anta att polismyndigheterna under ett övergångsskede är beroende av rikspolisstyrelsens råd och stöd för att hantera de nya frågeställningar och problem som kan vara förenade med det praktiska genomförandet av reformen. Det är naturligtvis också av andra skäl värde-

fullt om den centrala polisorganisationen kan börja arbeta i sin nya roll så snabbt som möjligt. Detta talar för att förslagen beträffande rikspolisstyrelsen, bortsett från de delar som har ett direkt samband med frågorna om basorganisation, fria resurser och medelsramar, genomförs den 1 juli 1984.

Med hänsyn till det nära sambandet mellan den lokala organisationen och den regionala organisationen bör frågorna om en ändrad roll för länspolischefen m. m. tas upp i ett senare sammanhang. Detta innebär bl. a. att de regionala cheferna inte nu ges den förstärkta ställning i länsstyrelsen som polisberedningen har föreslagit. De förslag som gäller storstadslänen och Jämtlands län bör emellertid nu prövas mot bakgrund av att erfarenheterna från dessa län bör kunna beaktas vid polisberedningens fortsatta arbete med den regionala polisorganisationen, vilket uppdrag har getts beredningen genom tilläggsdirektiv den 8 december 1983 (Dir. 1983: 68). Detta innebär naturligtvis att de nya regionala chefernas verksamhet på det regionala planet t. v. får ske i den ordning som nu gäller för länspolischeferna, t. ex. i fråga om ledningen av de regionala enheternas verksamhet.

När det gäller utbildningsfrågor anser jag att de frågor som rör utbildningsbyråns organisation m. m. bör prövas nu med hänsyn till det nära sambandet med rikspolisstyrelsens organisation i övrigt. De övriga frågorna på utbildningssidan bör behandlas samtidigt med de organisatoriska frågorna om basorganisation och fria resurser. Frågor om ADB och administration bör också tas upp till prövning i det senare steget.

Med utgångspunkt från dessa överväganden avser jag att i det följande ta upp frågorna om planeringssystemet, den ändrade befogenhetsfördelningen mellan polischefen och polisstyrelsen, organisationen i storstadslänen och i Jämtlands län, rikspolisstyrelsens organisation samt organisationsfrågorna på utbildningsområdet. De övriga ämnen som beredningen har redovisat avser jag att behandla i så pass god tid att reformerna på ett smidigt sätt kan genomföras den 1 juli 1985.

Jag vill framhålla att jag vid den fortsatta beredningen av ärendet med hänsyn till det statsfinansiella läget särskilt kommer att uppmärksamma vilka effekter i detta avseende som polisberedningens förslag medför. Det står helt klart att förslagen endast kan genomföras till den del det kan ske utan totalt sett ökade kostnader för polisverksamheten, vilket också polisberedningen har utgått ifrån.

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för finansdepartementet och för civildepartementet.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Planeringsprocessen inom polisväsendet

Jag har inledningsvis nämnt att det föreslagna systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar bör prövas först i ett senare sammanhang, med målsättningen att detta system skall börja tillämpas från den 1 juli 1985. Ett bland flera vägande skäl för att inte nu ta upp dessa frågor till prövning är, som jag har påpekat tidigare, att ett sådant system i viss mån förutsätter att ett nytt planeringssystem inom polisväsendet har tagits i bruk. Jag kommer i det följande att redovisa hur ett sådant planeringssystem i princip bör utformas.

Enligt de nuvarande reglerna för den statliga budgetprocessen lägger regeringen i början av januari varje år fram en budgetproposition med förslag till anslag för det budgetår som börjar den 1 juli.

Rikspolisstyrelsen skall enligt 6 § förordningen (1965:67) med instruktion för rikspolisstyrelsen varje år upprätta och före den 1 september ge in anslagsframställning för dels sin egen verksamhet dels den lokala polisorganisationen. Vidare skall rikspolisstyrelsen enligt sin instruktion varje år före den 1 december till regeringen avge en berättelse om styrelsens verksamhet under det senaste budgetåret.

Enligt 48 § polisinstruktionen (1972:511) skall polisstyrelsen varje år enligt länsstyrelsens bestämmande lämna förslag till anslagsframställning. Länsstyrelsen skall enligt 13 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) varje år före den 1 juni till rikspolisstyrelsen avge förslag till hur utgifterna skall beräknas för det lokala polisväsendet.

Riksdagen beslutar normalt om anslag till polisväsendet i sådan tid att regeringen kan utfärda regleringsbrev strax före budgetårets början. Rikspolisstyrelsen utfärdar därefter budgetföreskrifter. Efter dessa budgetföreskrifter planerar polisdistrikten sin verksamhet, bl. a. i form av en årsplanering.

I rikspolisstyrelsens anslagsframställning redovisas verksamheten inom polisväsendet uppdelad på olika typer av aktiviteter. Olika mått på omfattningen av en viss verksamhetsgren används.

Departementschefen berörde i *prop. 1980/81:13* inte frågan om hur planeringsprocessen inom polisväsendet borde utformas i fortsättningen. Han framhöll emellertid när det gällde prioriteringsfrågorna att det är frågor som får bedömas från tid till annan och därför har sin naturliga plats bl. a. i budgetbehandlingen av anslagen till polisväsendet. Det är enligt departementschefen därvid mera angeläget att diskutera inriktningen av verksamheten för hela den samlade personalstyrkan på drygt 16 000 polismän än att, som i viss utsträckning har skett hittills, begränsa synfältet till hur de nytillkomna tjänsterna skall användas.

Polisberedningen anser att årsplaneringen måste kunna ske på ett tidi-

gare stadium än vad som nu är fallet. Beredningen framhåller också att det nuvarande planeringssystemet i vissa avseenden är onödigt omfattande och i andra avseenden inte är inriktat på väsentligheter. Beredningen anser därför att planeringsdokumenten bör kunna förenklas. Vidare bör kraven på anslagsframställning från polisstyrelse och länsstyrelse slopas. Rikspolisstyrelsen bör i fortsättningen inte avge någon verksamhetsberättelse.

Planeringsunderlaget på lokal och regional nivå bör enligt beredningen i princip kunna begränsas till

- en allmän beskrivning av polisdistriktet i samhället och en beskrivning av distriktet i polisiära termer,
- en analys av resultatet för det gångna kalenderåret,
- brottsstatistik, ärendestatistik och resursstatistik, bedömningar av utvecklingen under det kommande budgetåret,
- angivande av målen för verksamheten under det kommande budgetåret,
- angivande av personal och andra resurser,
- förslag till fördelning av resurserna för det kommande budgetåret samt
- inriktningen av verksamheten under det därpå följande budgetåret.

Föreskrifter om planeringsdokumenten bör enligt beredningen meddelas av regeringen.

När regeringen har lagt fram budgetpropositionen bör enligt beredningen rikspolisstyrelsen omedelbart informera länsstyrelserna och polisstyrelserna om innehållet i den för polisväsendets del. Samtidigt bör rikspolisstyrelsen begära det underlag av länsstyrelsen som kan behövas för rikspolisstyrelsens framställning till regeringen med anledning av det kommande regleringsbrevet för polisväsendet. Underlaget bör vara rikspolisstyrelsen till handa senast den 1 mars. Rikspolisstyrelsen bör därefter ge in sin framställning till regeringen i frågan senast den 1 april varefter regleringsbrevet kan utfärdas efter riksdagens beslut.

Länsstyrelserna och polisstyrelserna bör börja sin planering för det kommande budgetåret samtidigt som de får reda på innehållet i budgetpropositionen. De bör då upprätta ett preliminärt underlag för beslut om resursfördelningen. I ett polisdistrikt med regionala funktioner bör underlagen för de två instanserna göras upp i ett sammanhang. Detta förutsätter en samverkan mellan länspolischefen och polischefen i distriktet med de regionala funktionerna men också med polischeferna i övriga distrikt i länet. När regleringsbrevet föreligger kan de slutliga planeringsbesluten fattas.

Föreskrifter om huvudpunkterna i planeringsprocessen bör meddelas av regeringen.

Polisberedningen har vidare lämnat detaljerade förslag om hur de olika aktiviteterna inom polisväsendet bör redovisas i rikspolisstyrelsens anslagsframställning. Enligt beredningen bör regeringen i samband med regleringsbrevet ange vilken indelning i aktiviteter som rikspolisstyrelsen skall använda i kommande anslagsframställning. För denna redovisning

behöver rikspolisstyrelsen uppgifter från länsstyrelserna och de lokala polisstyrelserna. I det sammanhanget kan, anser beredningen, dessa myndigheter ta upp sådana frågor som de anser att rikspolisstyrelsen bör behandla i anslagsframställningen.

Beredningen förutsätter att presentationen av polisväsendet i budgetpropositionen kommer att göras med utgångspunkt i samma redovisning av aktiviteter som rikspolisstyrelsen har gjort i sin anslagsframställning.

Förslaget om att förenkla planeringsunderlaget mottas genomgående positivt av *remissinstanserna*. Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget om att anslagsframställning resp. verksamhetsberättelse inte längre skall avges av polisstyrelse och länsstyrelse resp. rikspolisstyrelsen.

För egen del vill jag anföra följande. Det är, som jag tidigare har utvecklat, värdefullt att man snabbt får i gång det nya planeringssystemet så att detta kan ge underlag för statsmäkternas och myndigheternas beslut för det budgetår som börjar den 1 juli 1985. Jag avser därför att föreslå regeringen att under våren 1984 föreskrifter meddelas dels om den indelning i aktiviteter som rikspolisstyrelsen skall använda i sin kommande anslagsframställning dels om utformningen av de lokala planeringsdokumenten och om planeringsprocessen i övrigt.

Jag delar beredningens och remissinstansernas uppfattning att kraven på anslagsframställningar från de lokala polismyndigheterna och länsstyrelserna bör slopas, liksom även kravet på en särskild verksamhetsberättelse från rikspolisstyrelsen.

Den planeringsmodell som beredningen har skisserat kan jag i princip ställa mig bakom. Det blir en viktig uppgift för rikspolisstyrelsen att på ett så tidigt stadium som möjligt informera de lokala och regionala myndigheterna om vilken inriktning på polisverksamheten som statsmakterna har tänkt sig för det kommande budgetåret. Det underlag för planering på lokal och regional nivå som beredningen har föreslagit torde vara tillräckligt. Det torde också fylla kraven på underlag för såväl rikspolisstyrelsens anslagsframställning som styrelsens framställning till regeringen med synpunkter på innehållet i det kommande regleringsbrevet. Jag avser att återkomma till regeringen i annat sammanhang i fråga om den närmare utformningen av systemet.

2.2 Ett förstärkt medborgarinflytande över den lokala polisverksamheten

Enligt det till lagrådet remitterade förslaget till polislag skall länen, såsom nu, vara indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt skall finnas en polismyndighet. För ledningen av polismyndigheten skall finnas en polisstyrelse. Polisstyrelsen skall bestå av polismyndighetens chef och det antal valda ledamöter, lägst sex och högst tio, som länsstyrelsen bestämmer. Finns det i polisdistriktet en biträdande polischef skall även denne ingå i styrelsen. I lagförslaget finns vidare bl. a. bestämmelser om val av ledamöterna i polisstyrelsen.

Lagförslaget innebär att ett nytt polismyndighetsbegrepp införs. Enligt förslaget skall man som benämning på det lokala polisorganet övergå från "polisstyrelse" till "polismyndighet". Endast beslut som har meddelats av polisstyrelsen i plenum kommer således att anges som fattade av polisstyrelsen. Av motiven framgår att det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter om i vilka fall polisstyrelsen skall besluta i frågor som ankommer på polismyndigheten och i vilka fall beslutet skall fattas av polischefen eller av någon annan tjänsteman.

Jag kommer i det följande att redovisa min uppfattning om hur den framtida fördelningen av uppgifter mellan å ena sidan polisstyrelsen och å andra sidan polischefen bör utformas.

Enligt *gällande ordning* finns för ledningen av verksamheten inom polisdistriktet en polisstyrelse. Den består av polischefen och det ytterligare antal särskilt valda ledamöter, minst sex och högst åtta, som länsstyrelsen bestämmer. De särskilt valda ledamöterna väljer bland sig ordförande och vice ordförande. Polischefen (polismästaren) kan alltså inte utses till någon av dessa poster. Personalföreträdare deltar i polisstyrelsernas verksamhet enligt kungörelsen (1974: 224) om personalföreträdare i statlig myndighetsstyrelse m. m.

Polisstyrelsen skall enligt polisinstruktionen noga följa förhållandena inom polisdistriktet samt verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. Det åligger polisstyrelsen särskilt att vaka över att lagar och andra författningar rörande allmän ordning och säkerhet efterlevs, planlägga och leda polisens arbete och sörja för att åtgärder vidtas för att förebygga brott samt verka för en god rekrytering av tjänstemän till polisväsendet.

Polisstyrelsen avgör enligt polisinstruktionen ärendena antingen i plenum eller genom beslut av polischefen ensam. I plenum avgörs ärenden som angår

- viktigare frågor om organisation och arbetsordning,
- förslag till anslagsframställning och andra frågor av större ekonomisk betydelse,
- frågor om tillsättning av vissa tjänster,
- viktigare frågor om information om polisverksamheten i allmänhet,
- frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,
- frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande samt
- andra frågor som polischefen hänskjuter till plenum.

Om ett ärende som har nämnts nu innefattar utövande av polisledning får det dock inte avgöras i plenum. Polisledningen i distriktet utövas nämligen endast av polischefen. Polischefen får inte heller i övrigt hänskjuta ett ärende till plenum annat än om ärendet rör polisväsendets administration eller allmänna riktlinjer för polisens verksamhet. Det förhållandet att operativa polisfrågor inte får avgöras av polisstyrelsen i plenum anses emellertid inte hindra att de kan tas upp till diskussion i plenum.

1975 års polisutredning hade enligt sina direktiv att överväga åtgärder för att förstärka det kommunala inflytandet över polisens verksamhet samt det förtroendemännainflytande som utövas genom polisstyrelsen. Utredningen konstaterade att det lokala medborgarinflytandet över polisverksamheten begränsades av framför allt två faktorer, nämligen dels den centrala fördelningen av personalen på olika enheter dels föreskriften i polisinstruktionen att ärenden som innefattar polisledning inte får avgöras i plenum. Polisutredningen lämnade förslag till hur denna begränsning borde kunna hävas med syfte att de förtroendevaldas inflytande skulle förstärkas.

I 1980/81 års principproposition anslöt sig den dåvarande departementschefen till polisutredningens uppfattning att medborgarinflytandet över den lokala poliverksamheten borde förstärkas.

När det gäller fördelningen av uppgifter mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen borde enligt departementschefen en utgångspunkt vara att man eftersträfvade en ordning som innebär att den förtroendevalda polisstyrelsen förvandlas från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Polisstyrelsen i plenum borde således fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av resurserna inom polisdistriktet och handlägga bl. a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering. Med verksamhetsplanering borde enligt departementschefen förstås inte bara den grundläggande prioriteringen av insatserna mellan olika verksamhetsgrenar utan också den allmänna inriktningen av varje verksamhet för sig. Den i egentlig mening operativa polisledningen skulle emellertid även i fortsättningen utövas av polischefen eller av honom underställt polisbefäl.

I propositionen redovisade föredraganden också sin principiella uppfattning om hur avgränsningen mellan polisstyrelsen resp. polischefen närmare borde utformas. Enligt departementschefen skulle det dock bli en viktig uppgift för polisberedningen att närmare belysa de avgränsningsfrågor rörande uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen i plenum och polischefen som kunde aktualiseras.

Polisberedningen har med utgångspunkt från riksdagens principbeslut om en förstärkt position för de valda ledamöterna i polisstyrelsen redovisat hur den framtida uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen och polischefen bör utformas.

Beredningen utgår för det första från att en grundläggande förutsättning för att verksamheten inom den lokala polisorganisationen skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt i den nya organisationen är att en noggrann årsplanering och uppföljning av verksamheten inom polisdistriktet äger rum. Med hänsyn till resursfördelningens styrande inverkan på hela polisverksamheten är det enligt beredningen naturligt att styrelsens arbete koncentreras kring den årliga planeringen. I denna planering ingår att prioritera insatser mellan olika verksamhetsgrenar och att fördela re-

surser. Intresset av att styrelsen tar del i själva besluten gör sig enligt beredningen gällande med särskild styrka i fråga om övervaknings- och utredningsverksamheten. Det är angeläget att dessa verksamhetsformer planeras och genomförs under stort hänsynstagande till de önskemål som finns hos allmänheten och hos kommunala organ. Detta gäller i synnerhet beträffande övervakningsverksamheten. Över huvud taget bör dock ledamöterna enligt beredningen i större utsträckning än f. n. ta del i de beslut som rör den allmänna utformningen av polisdistriktets policy.

Beredningen anser att styrelsen framför allt skall ta del i de planeringsbeslut som tar sikte på övergripande frågor och sådana frågor som gäller inriktningen av verksamheten under en längre tid, t. ex. budgetåret.

Praktiska och principiella skäl talar enligt beredningen för att vad man kan kalla den i egentlig mening operativa polisledningen även i fortsättningen skall utövas av polischefen eller honom underställt polisbefäl. Beredningen förutsätter, liksom tidigare riksdagen, att man inte i styrelsen skall kunna ta upp ärenden avseende polisledning i särskilt fall. Detta begrepp blir alltså av grundläggande betydelse för kompetensfördelningen mellan polisstyrelsen och polischefen. Med polisledning i särskilt fall bör då enligt beredningen förstås chefskapet över en polisstyrka under pågående arbete, liksom över huvud taget situationer då fråga är om en order eller en kommendering där en bestämd polisman eller en viss grupp av polismän är utpekad.

Beredningen har mot denna bakgrund funnit att den nuvarande föreskriften i polisinstruktionen att polischefen ensam utövar polisledningen i distriktet bör utgå. I stället bör viktigare frågor rörande planeringen av polisverksamheten uttryckligen anges som ärenden vilka det ankommer på polisstyrelsen att ta ställning till. Enligt beredningens uppfattning behöver polischefen samtidigt bara vara bunden av den begränsning när det gäller att hänskjuta en fråga till styrelsen som följer av principen att ärende som rör utövande av polisledning i särskilt fall inte får hänskjutas till polisstyrelsen för avgörande.

Med den lösning som beredningen förordar kommer även sådana allmänna förvaltningsärenden som faller på polisen – s. k. polismyndighetsärenden – att kunna avgöras av styrelsen. Med hänsyn till polismyndighetsärendenas frekvens och till det förhållandet att de ofta måste avgöras omedelbart eller i allt fall mycket snabbt är det enligt beredningen uppenbarligen inte möjligt att dessa ärenden mera regelmässigt skall kunna anmälas för polisstyrelsen. Beredningen anser det emellertid angeläget att polismyndighetsärenden av principiell vikt kan hänskjutas till styrelsen. Särskilt önskvärt är naturligtvis att denna ordning kan tillämpas när ett polismyndighetsärende inte bara är av principiell karaktär utan också har direkt betydelse för innevånarna i distriktet. Som exempel har beredningen nämnt vissa frågor om tillstånd att hålla allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Ibland kan även den närmare utformningen av ett tillstånd

vara av sådant allmänt intresse, t. ex. när det gäller hur länge ett diskotek skall få ha öppet eller under vilka förutsättningar en biltävling skall få anordnas. Däremot bör t. ex. ett enskilt ärende om vapentillstånd inte lämpligen tas upp av styrelsen.

Också polismyndighetsärenden av principiell karaktär måste oftast avgöras så snabbt att det inte är praktiskt möjligt att hänskjuta dem till avgörande av polisstyrelsen. I sådana fall bör ärendet avgöras i samma ordning som nu. Avgörandet bör enligt beredningen emellertid lämpligen anmälas för polisstyrelsen vid dess nästa sammanträde. Ledamöterna får då tillfälle att anlägga synpunkter på ärendet till ledning för behandlingen i framtiden av likartade fall.

Polismyndighetsärendena bör enligt beredningen inte ingå i uppräkningsen av de frågor som polisstyrelsen obligatoriskt skall behandla. I stället bör gälla att ett polismyndighetsärende kan tas upp i styrelsen endast om polischefen själv hänskjuter ärendet dit. Beredningen ser det som en fördel för polischefen att, när det är fråga om ett polismyndighetsärende som är av principiell vikt, kunna hänskjuta ärendet till styrelsen för beslut. Härigenom kan polischefen säkerställa att avgörandet erhåller erforderlig lokal och medborgerlig förankring. Polischefen bör också enligt beredningen kunna ta initiativ till principdiskussioner om hur vissa typer av myndighetsärenden bör behandlas. Styrelsen kan härvid göra uttalanden av allmänt rådgivande natur.

Beredningen har vidare framhållit att de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna också bör kunna medverka i olika samrådsorgan som polisen är representerad i. Denna medverkan får emellertid i första hand bli beroende på vad som bedöms vara ändamålsenligt med hänsyn till de lokala förhållandena liksom naturligtvis den representationsform som de andra myndigheter som ingår i samrådsorganen – t. ex. socialnämnd och skola – finner lämpligast.

Beredningen konstaterar slutligen att ett ökat inflytande för de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelsen kommer att ställa ökade krav på ledamöternas kunskaper om polisverksamheten. Det är därför betydelsefullt att ledamöterna får all den information som är möjlig om polisverksamheten och om de regler som gäller för den. Ledamöterna bör enligt beredningen ges tillfälle att i polisdistrikten sätta sig in i polisens arbete och vardagsproblem. Detta kan ske genom en allmän orientering, genom studiebesök vid olika polisiära arbetsenheter eller genom att vid sammanträden i polisdistrikten något speciellt tema behandlas. Beredningen utgår också från att särskild information lämnas de förtroendevalda genom försorg av rikspolisstyrelsen i samråd med länsstyrelser och polisstyrelser.

Remissinstanserna har i allmänhet instämt i beredningens principiella tankegångar. Viktigare frågor rörande planeringen av polisverksamheten liksom fördelningen och användningen av polisdistriktens resurser anser remissinstanserna höra till polisstyrelsernas kompetensområde. Ledning-

en av den rent operativa polisverksamheten bör även i fortsättningen enligt flera remissinstanser ankomma på polischefen eller honom underställt polisbefäl. Några remissinstanser betonar det angelägna i att polisstyrelseledamöterna får utbildning om polisorganisationen inför reformens genomförande.

Länsstyrelsen i Värmlands län samt Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer ifrågasätter det lämpliga i att ärenden som innebär rättstillämpning handläggs av de politiskt valda ledamöterna i polisstyrelserna. Man anser att det därigenom kan skapas miss-tankar om att besluten fattas från politiska utgångspunkter.

Jag vill för egen del först erinra om att beredningen haft en begränsad uppgift inom detta område. Beredningen har endast haft i uppdrag att på det praktiska planet omsätta de riktlinjer som riksdagen tidigare har godkänt i fråga om en förstärkt ställning för de valda ledamöterna i polisstyrelserna.

Jag vill ändå till en början framhålla att jag helt ansluter mig till principen om ett förstärkt medborgarinflytande över den lokala polisverksamheten och de skäl som har åberopats för detta. Den statsfinansiella situationen och de krav som finns på insatser på prioriterade områden kommer för framtiden att leda till i många avseenden känsliga avvägningar mellan olika verksamhetsområden. Som jag ser det är det därför helt nödvändigt att besluten om verksamheten i den lokala polisorganisationen har en ordentlig förankring bland invånarna i polisdistriktet. Denna uppgift kommer dessutom att bli än väsentligare efter det att den pågående reformeringen av polisväsendet har genomförts i sin helhet. Beredningens förslag ansluter i huvudsak till den av riksdagen tidigare godkända uppgiftsfördelningen. Jag saknar anledning att frångå de lösningar som nu under en längre tid har diskuterats under utredningsarbetet, särskilt som de med något undantag har godtagits av remissinstanserna. Den kommande fördelningen av uppgifter bör sammanfattningsvis bli följande.

Utöver de befogenheter som polisstyrelserna har i dag bör de i fortsättningen ha till uppgift att besluta i viktigare frågor rörande planeringen och inriktningen av verksamheten i distriktet. Likaså bör viktigare frågor om distriktets organisation höra till de valda ledamöternas kompetensområde. Det är naturligt att polisstyrelsens medverkan i planeringsprocessen avser mera väsentliga frågor och frågor som gäller verksamheten över en längre period, t. ex. ett budgetår. Genom att de förtroendevalda tar del i sådana beslut kan önskemål från allmänheten, kommunala organ och andra berörda intressegrupper om inriktningen av verksamheten uppmärksammas. Detta torde enligt min uppfattning också innebära att allmänhetens förtroende för polisväsendet ökar.

De frågor som gäller polisledning i särskilda fall bör emellertid exklusivt höra till polischefens kompetensområde och här finns alltså en yttersta gräns för vilka frågor som polischefen kan hänskjuta till styrelsen. Med

uttrycket polisledning i särskilt fall bör förstås chefskapet över en polisstyrka under pågående arbete liksom över huvud taget situationer då det är fråga om en order eller en kommendering där en bestämd polisman eller en grupp av polismän är utpekade.

Med den nu angivna ordningen följer att också polismyndighetsärenden av polischefen kan hänskjutas till polisstyrelsen. Jag ser för egen del inget hinder mot en sådan ordning. Att frågor om rättstillämpning prövas under medverkan av på politisk väg utsedda lekmän är ju ingalunda ovanligt. En jämförelse kan t. ex. göras med nämndemännens roll i domstolarna. Det är emellertid naturligt att endast de ärenden som från någon utgångspunkt är av särskild betydelse tas upp till prövning av styrelsen.

Jag delar uppfattningen att det ökade inflytandet för de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelserna ställer ökade krav på ledamöternas kunskaper om polisverksamheten. Ledamöterna lär genom sitt arbete i polisstyrelsen känna sina nya ansvarsområden och breddar och fördjupar därmed sina kunskaper om verksamheten. Därutöver behövs emellertid viss utbildning i anslutning till att reformen genomförs. Jag har också inhämtat att rikspolisstyrelsen f. n. planerar en utbildning för polisstyrelsernas ledamöter med anledning av reformerna i enlighet med polisberedningens förslag. Jag anser följaktligen att det finns stora förutsättningar för att ledamöterna skall ges en god grund för sitt viktiga arbete.

2.3 Den regionala polisorganisationen i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Jämtlands län

2.3.1 Den nuvarande regionala organisationen

Länsstyrelsen är den högsta polismyndigheten i länet. Den har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av polisverksamheten inom sitt län.

Länsstyrelsens uppgifter i detta sammanhang lades i sina huvuddrag fast i samband med att polisväsendet förstatligades. De anges i polisinstruktionen. Länsstyrelsen skall övervaka att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i länet och att nödvändiga åtgärder vidtas när den allmänna ordningen och säkerheten hotas eller störs. För att kunna fullgöra denna uppgift har länsstyrelsen fått befogenhet att meddela föreskrifter om användningen av polisstyrkorna i länets polisdistrikt samt att i vissa situationer helt eller delvis ta över ledningen av polisdistriktens polisstyrkor liksom att besluta om polisförstärkning inom länet och begära förstärkning från andra län.

Vid polisväsendets förstatligande förutsattes det att länsstyrelsen skulle leda polisverksamheten så snart denna berörde flera distrikt inom länet (prop. 1964: 100 s. 67- 69 och 108-110). I överensstämmelse härmed utövar

enligt polisinstruktionen länsstyrelsen chefskapet i fråga om tjänstgöringen för de polismän som ingår i en länstrafikgrupp. Denna grupp står alltså till länsstyrelsens förfogande, vilket även kommer till uttryck i regleringsbrevet för polisväsendet. Motsvarande föreskrifter finns inte för de övriga enheter som utövar regional polisverksamhet (främst narkotikarotlarna och de s. k. ekorotlarna).

Länsstyrelsen skall ägna uppmärksamhet åt polisväsendets organisation, se till att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt samt verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten. En gång om året skall länsstyrelsen inspektera polisdistrikten i länet.

Länsstyrelsen har också ålagts bl. a. att ta den befattning med rekrytering och fortbildning av polismän som rikspolisstyrelsen föreskriver och att svara för polisväsendets administration enligt de föreskrifter som meddelas om detta. Rikspolisstyrelsen svarar dock för en mycket stor del av administrationen av den lokala polisorganisationen.

Länsstyrelsen fastställer vidare arbetsordning för polisdistrikten, handlägger vissa ärenden om tjänstetillsättningar i distrikten och bestämmer i en del andra personaladministrativa ärenden.

Länsstyrelsen är besvärsmyndighet när talan förs mot polisstyrelsens beslut. Ärenden om disciplinpåföljd för tjänstemän inom den lokala polisorganisationen handläggs av länsstyrelsen. I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt ankommer dock denna uppgift på polisstyrelsen.

Länsstyrelsen leds av en styrelse. Landshövdingen är chef för länsstyrelsen och ordförande i dess styrelse.

I styrelsen avgörs viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder, viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation, anslagsfrågor och andra frågor av större ekonomisk betydelse, vissa frågor om tjänstetillsättning och om skiljande från tjänst o.d. samt andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen. Ärenden som rör bl. a. beslut om polisförstärkning, föreskrifter om polisstyrkornas användning, övertagande i vissa fall av ledningen för distriktens polisstyrkor, rekrytering och fortbildning av polismän samt utövandet av chefskapet för länstrafikgrupperna får dock hänskjutas till styrelsen bara om de rör allmänna riktlinjer eller anvisningar för polisens verksamhet.

Sådana ärenden som inte får hänskjutas till länsstyrelsens styrelse kommer normalt att avgöras av länspolischefen. I vissa fall skall de dock avgöras av landshövdingen. Så är fallet när det är fråga om allvarlig ordningsstörande händelse eller annan händelse som kräver extraordinär polisverksamhet eller fordrar särskilda överväganden rörande användningen av polisstyrkorna eller när omständigheterna i annat fall påkallar det. Med anknytning till de särskilda ledningsbefogenheterna gäller också att landshövdingen i vissa fall kan besluta i ärenden som avser förbud mot anordnande av offentlig tillställning eller allmän sammankomst liksom i

ärenden om föreläggande av vite för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I egenskap av myndighetens chef kan vidare landshövdingen för avgörande överta ärenden som annars skall beslutas av länspolischefen. Sådant övertagande kan dock inte ske beträffande polisledningsfunktioner annat än i de extraordinära situationer som har angetts tidigare.

I alla län utom Gotlands län finns en länspolischef som är tjänsteman i länsstyrelsen och chef för länspolischefens expedition, vilken är en arbetsenhet inom länsstyrelsen. Vid fem länsstyrelser finns också en biträdande länspolischef.

Länspolischefen svarar som föredragande eller beslutsfattare för alla ärenden som enligt polisinstruktionen ankommer på länsstyrelsen. Han ansvarar på samma sätt för ärenden som enligt annan författning ankommer på honom eller som enligt fastställd diarieplan skall handläggas på länspolischefens expedition. Länspolischefen beslutar i allmänhet ensam i ärenden som skall handläggas på hans expedition och som inte enligt vad som har redovisats i det föregående skall avgöras av styrelsen för länsstyrelsen eller av landshövdingen.

Länspolischefen har en förhållandevis självständig ställning inom länsstyrelsen. Han utövar således – med den begränsning som följer av landshövdingens befogenheter i extraordinära situationer – ensam länsstyrelsens ledningsfunktioner i fråga om polisverksamheten. Länspolischefen beslutar vidare i frågor om förstärkningsrörelser och om övertagande av ledningen av polisverksamheten i särskilt fall. Länspolischefen utfärdar de föreskrifter för polisverksamheten i länets polisdistrikt som kan behövas. Verksamheten med att utfärda föreskrifter är huvudsakligen inriktad på att samordna polisverksamheten i länet och i förhållande till angränsande län samt på att anpassa de samlade resurserna efter de behov som föreligger.

Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt är i huvudsak undantagna från länspolischefernas verksamhetsområde. Polischeferna i dessa distrikt har till skillnad från polischeferna i övriga distrikt en helt självständig ställning i operativt hänseende. Frågor om förstärkning från ett storstadsdistrikt till länet i övrigt eller omvänt och andra operativa ärenden, som berör länspolischefen och polischefen i storstadsdistriktet gemensamt, handläggs alltså i samma ordning som gäller länspolischefer emellan.

2.3.2 Tidigare förslag rörande den regionala organisationen

I 1980/81 års principproposition föreslogs att länsstyrelsen skulle behållas som länets högsta polisorgan och att länsstyrelsen även i fortsättningen skulle ha det övergripande ansvaret för den regionala polisverksamheten. I propositionen redovisades också vilka principer som borde gälla i fråga om arbetsfördelningen m. m. mellan länsstyrelsens styrelse, landshövdingen resp. länspolischefen.

I propositionen togs frågan upp om en från övriga landet avvikande organisatorisk lösning för bl. a. Stockholms län och Stockholms polisdistrikt på grundval av polisutredningens överväganden. Som grund för en sådan ordning framhölls den speciella strukturen hos detta distrikt, som ligger utanför länspolischefens verksamhetsområde. Det säger sig självt, anfördes det i propositionen, att det fortlöpande behovet av samarbete mellan Stockholms polisdistrikt och länet i övrigt är mycket stort. I stockholmsområdet finns förutom Stockholms polisdistrikt tolv andra polisdistrikt, av vilka det stora flertalet utgör kransdistrikt till Stockholms polisdistrikt och ingår i en sammanhängande tätortsbebyggelse med Stockholm som centrum. Härtill kommer att Stockholms polisdistrikt personalmässigt är dubbelt så stort som länets övriga polisdistrikt sammantagna, medan dessa i sin tur personalmässigt nästan motsvarar Göteborgs polisdistrikt. Samverkansfrågorna ansågs med hänsyn härtill mycket komplicerade i den nuvarande organisationen. Mot denna bakgrund tedde det sig enligt propositionen nödvändigt att för stockholmsområdet förordade ett av polisutredningens huvudalternativ för en ny regional organisation, ett alternativ som innebar att befattningarna som länspolischef och polismästare i Stockholm förenades till en tjänst och att länet bildade ett enda regionalt verksamhetsområde.

I propositionen föreslogs vidare att en tjänst som biträdande polischef skulle inrättas i Stockholms polisdistrikt huvudsakligen för det löpande arbetet inom distriktet. Förhållandet mellan polischefens och souschefens befogenheter var en fråga som särskilt borde uppmärksammas av polisberedningen. Principen borde vara att befogenhetsfördelningen dem emellan fick bero av vad som bestämdes därom i arbetsordning efter omorganisationen men att polischefen alltid skulle ha möjlighet att själv förbehålla sig beslutanderätten i en fråga vare sig denna rörde den regionala eller lokala verksamheten.

I propositionen förordades en lösning enligt det nu angivna alternativet endast för stockholmsområdet. De omständigheter som talade för en särskild lösning för stockholmsområdet talade emellertid enligt riksdagens mening – om än med mindre styrka – också för en liknande organisation i de båda övriga storstadsområdena.

I fråga om Göteborgs och Bohus län, där det alldeles övervägande antalet polismanstjänster och övriga resurser är koncentrerade till Göteborgs polisdistrikt, var enligt riksdagens mening skälen för en ordning liknande den som avsågs för Stockholms län så starka att riksdagen ansåg att en sådan ordning måste införas också där. På samma sätt som hade föreslagits beträffande stockholmsområdet fick de frågor som aktualiserades inför genomförandet uppmärksammas av polisberedningen.

När det gäller Malmöhus län godtog riksdagen den ordning som föreslogs i propositionen och som inte innebar några genomgripande förändringar i förhållande till vad som nu gäller.

Beträffande Jämtlands län ifrågasatte riksdagen om en ordning med en länspolischef och två polisdistrikt – även med beaktande av de delvis vidgade och nya uppgifter som avsågs ankomma på en länspolischef – kunde vara ändamålsenligt. Enligt utskottets mening borde organisationen för Jämtlands län närmare övervägas av polisberedningen. Övervägandena borde ske förutsättningslöst.

2.3.3 Förslaget till polislag

I det remitterade förslaget till polislag anges att länsstyrelsen är länets högsta polisorgan och att den ansvarar för polisverksamheten i länet. Vidare anges i lagen de ledningsfunktioner i vid mening som kan sägas innebära en begränsning av de lokala myndigheternas självständighet, nämligen

- tillsynsfunktionen,
- befogenheten att avdela personal för regional polisverksamhet,
- befogenheten att meddela direktiv för den regionala polisverksamheten och, vid behov, för annan polisverksamhet inom länet,
- befogenheten att besluta om polisförstärkning inom länet eller till ett annat län samt att begära sådan förstärkning från ett annat län samt
- befogenheten att ta över ledningen av polispersonalen i länet, när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning annars är särskilt framträdande.

Enligt lagen skall regeringen kunna bestämma att länsstyrelsen skall leda polisverksamhet även i andra fall.

2.3.4 Den framtida regionala strukturen i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Jämtlands län

2.3.4.1 Jämtlands län

Riksdagens tidigare principbeslut innebär som nämnts att en ny regional organisation skall gälla för Stockholms län och Göteborgs och Bohus län. Såvitt gäller Jämtlands län innefattar principbeslutet emellertid inte något slutligt ställningstagande utan riksdagen har förutsatt att polisberedningen förutsättningslöst prövar frågan.

Beredningen har nu föreslagit att den regionala organisationen i Jämtlands län utformas i linje med vad som kommer att gälla för de båda storstadsregionerna. Länsstyrelsen behålls således som högsta polisorgan i länet och befattningarna som länspolischef och polismästare i Östersund förenas i en tjänst utanför länsstyrelsen.

Förslaget har godtagits av remissinstanserna. Jag kan också ansluta mig till beredningens förslag rörande Jämtlands län. Som beredningen har framhållit framstår den nuvarande organisationen som alltför stor i förhållande till de krav som de regionala uppgifterna ställer i det länet. Förslaget

överensstämmer även med den utveckling mot en ny, enhetlig regional organisationsform, som jag tar upp i det följande. En fråga om den territoriella indelningen av polisverksamheten i länet som har väckts under remissbehandlingen, nämligen frågan om tillskapande av ytterligare ett polisdistrikt, bör enligt min mening inte övervägas i detta sammanhang.

2.3.4.2 Fördelningen av arbetsuppgifter mellan länsstyrelsen och den nye regionale chefen m. m.

Innan jag går över till att behandla de förslag som beredningen har lämnat rörande fördelningen av arbetsuppgifter mellan länsstyrelsen och den nye regionale chefen m. m. anser jag det lämpligt för riksdagens information att ta upp en fråga som har stått öppen, nämligen tjänstebestämmningen på den nye regionale chefen. Polisberedningen har valt att använda begreppet länspolischef/polismästare. Jag har själv stannat för att benämningen bör vara länspolismästare. Härmed markeras att befattningshavaren har regionala chefsuppgifter samtidigt som han är polischef vid en lokal polismyndighet. Den biträdande regionale chefen i Stockholms polisdistrikt bör, i enlighet härmed, ha benämningen biträdande länspolismästare.

Den organisationsform som har föreslagits för de båda storstadslänen och för Jämtlands län förutsätter en uppdelning mellan länspolismästaren och länsstyrelsen av de regionala uppgifter på polisområdet som i dag fullgörs inom länsstyrelsen av bl. a. länspolischefen och vid hans expedition. För storstadsdistriktet tillkommer även de regionala funktioner som polismästaren där utövar som egen regional chef i nuvarande organisation. Polisberedningen har med utgångspunkt i skilda principer redovisat detaljerade förslag till fördelning av ärenden och funktioner i övrigt i de avseenden som har berörts nu.

En första utgångspunkt för beredningens förslag är att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse i den nya organisationen får samma befogenheter i besluts- och handläggningshänseende som avses för övriga län. Således kommer styrelsen efter det att reformerna har genomförts i sin helhet att besluta bl. a. om dimensionering och allmän inriktning av de regionala enheternas verksamhet liksom om allmänna principer och riktlinjer i ärenden som avser förstärkningsrörelser och samverkansformer såväl inom som över länsgränserna. Såvitt gäller de befogenheter i ärenden om disciplinpåföljd, avskedande m. m. som i Stockholms och Göteborgs polisdistrikt idag ankommer på polisstyrelsen föreslås att de flyttas över på styrelsen i resp. länsstyrelse. Landshövdingens befogenheter och ställning såväl i förhållande till förtroendemannastyrelsen som till länspolismästaren föreslås bli desamma som i huvuddelen av länen. På länspolismästaren föreslås i första hand falla ärenden och funktioner som mera direkt anknyter till polisoperativa frågor. Här avses främst ledningsfrågor av olika slag som

rör verksamheten i särskilt fall liksom samordnings- och samverkansfrågor.

Länspolismästaren kommer att handlägga ärenden dels i egenskap av chef för den lokala polismyndigheten dels som företrädare för länsstyrelsen. Beredningen har mot den bakgrunden, i syfte att förhindra uppkomsten av jävs- och intressekonflikter, föreslagit en fördelning av regionala polisärenden mellan länsstyrelsen och länspolismästaren. Denna fördelning innebär bl. a. att ärenden med anknytning till ledningsfunktionen såsom frågor om resursfördelning samt remisser i ärenden av samtidigt regional och lokal natur skall handläggas av länspolismästaren liksom inspektions- och tillsynsfrågor. Å andra sidan har beredningen föreslagit att sådana polismyndighetsärenden som på länsplanet skall handläggas som besvärärenden utesluts från länspolismästarens handläggning. Detsamma föreslås gälla för sådana personaladministrativa ärenden som avser förord och tillsättningsbeslut samt besvär som skall handläggas i den regionala instansen.

Enligt riksdagens tidigare principbeslut skall en tjänst som biträdande chef inrättas i Stockholms polisdistrikt. Beredningen redovisar förslag till den närmare fördelningen av olika befogenheter mellan länspolismästaren och den biträdande chefen. Förslaget innebär att länspolismästarens regionala ansvar betonas. Samtidigt har strävan varit att så långt möjligt skapa en ordning där de regionala och lokala frågorna hålls isär.

I Göteborgs polisdistrikt där någon tjänst som biträdande chef enligt beredningens förslag inte skall finnas, utgår beredningens förslag från förutsättningen att fördelningen av uppgifter mellan länspolismästaren och de avdelningschefer som finns i Göteborgs polisdistrikt närmare bestäms i den arbetsordning som länsstyrelsen fastställer. Några av beredningens ledamöter och sakkunniga har dock i ett särskilt yttrande till förslaget hävdad att en tjänst som biträdande chef bör finnas även i Göteborgs polisdistrikt.

De principlösningar i fråga om ärende- och funktionsfördelning m. m. som poliseredningen föreslagit för de båda storstadslänen och Jämtlands län har fått ett blandat mottagande av *remissinstanserna*. Länsstyrelserna i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län har i allt väsentligt anslutit sig till beredningens förslag. Polisstyrelserna i Stockholms län, med undantag för Stockholms polisdistrikt, har framfört i huvudsak kritiska synpunkter. Polisstyrelserna anser att det finns risk för intressekonflikter på grund av de regionala kraven och kraven från länspolismästarens eget distrikt.

Inrättande av en tjänst som biträdande chef i Göteborgs polisdistrikt har föreslagits av vissa remissinstanser. Polisstyrelsen i Göteborg anser dock att någon sådan tjänst inte bör inrättas.

För egen del anser jag att två grundläggande krav måste ställas vid den

närmare utformningen av den organisation som skall gälla för de båda storstadslänen och Jämtlands län. Således måste länsstyrelsens ställning som länets högsta polisorgan och dess förtroendemannastyrelsens position som forum för det medborgerliga inflytandet på denna nivå garanteras samtidigt som de mera ledningsbetonade uppgifterna renodlas och effektiviserar. Vidare måste organisationen ges en sådan utformning att risken för jävs- och intressekonflikter med anknytning till den regionala chefstjänstens dubbelfunktion undanröjs.

Den föreslagna ordningen hindrar enligt min bedömning inte förtroendemannastyrelsens framtida uppgifter när det gäller dimensioneringen av de olika regionala enheterna eller den allmänna inriktningen av och principerna för bl. a. enheternas verksamhet. Landshövdingens befogenheter i förhållande till den nya länspolismästarfunktionen motsvarar också i operativt hänseende vad som gäller i den nuvarande organisationen. När det gäller fördelningen av de regionala uppgifterna i övrigt mellan länsstyrelsen och den regionale chefen faller det sig enligt min mening naturligt att denne handlägger ärenden av mera renodlat operativ natur och i övrigt sådana uppgifter som utgör grundvalen för hans funktion inom den regionala verksamheten i länet. De förslag till uppgiftsfördelning som polisberedningen har redovisat uppfyller enligt min mening de krav jag först nämnde och utgör också i övrigt en lämplig avvägning.

Länspolismästaren kommer att handlägga dels regionala ärenden dels lokala ärenden som rör det egna distriktet. De farhågor som har kommit fram under remissbehandlingen om risken för ett obehörigt gynnande av egna lokala intressen delar jag dock inte. När det gäller de mera operativt betonade ledningsfrågorna utgår jag således från att de – i linje med de principer som polisberedningen har redovisat – inordnas i respektive polisdistrikt på ett sådant sätt att regionala och lokala ledningsfrågor hålls isär. Detta synsätt innebär bl. a. att viktigare ledningsuppgifter av regional natur bör utövas endast av länspolismästaren eller av en befattningshavare som i det avseendet är direkt underställd honom. Jag räknar vidare med att de befattningshavare som anförts de regionala, kvalificerade uppgifterna kommer att vara väl medvetna om vilka krav som kommer att ställas på en objektiv och rättvis behandling från företrädare för länets polisdistrikt. Jag är också av den uppfattningen att dessa krav kommer att tillgodoses. I sista hand ankommer det dessutom på länsstyrelsen att svara för att den regionala polisverksamheten blir rätt avvägd och får en inriktning som motsvarar det samlade behovet i länet.

Vad gäller fördelningen av uppgifter mellan länspolismästaren i Stockholm och den biträdande chefen där bör, som beredningen har föreslagit, de regionala frågorna ses som länspolismästarens primära uppgift. Självfallet kan, med hänsyn till frågornas inbördes samband, även större lokala frågor av såväl operativ som administrativ och organisatorisk natur falla på

denne. Med den utgångspunkten får den biträdande chefen förutom de löpande frågorna i distriktet även förutsättas ta befattning med vissa löpande ärenden av regional natur.

När det gäller förhållandena i Göteborgs och Bohus län är jag f.n. inte, med hänsyn bl. a. till polisstyrelsens inställning, beredd att föreslå att en ny tjänst som biträdande chef inrättas där.

2.3.5 *Det fortsatta reformarbetet*

Frågan om den regionala polisverksamhetens organisation har vid ett flertal tillfällen efter polisväsendets förstatligande år 1965 aktualiserats i riksdagen i syfte att tillgodose kravet på en effektiv och rationell organisation. De förslag som har lagts fram om t.ex. ändringar i de regionala verksamhetsområdena och budgettekniska förenklingar har avslagits eller eljest mött sådan kritik att de inte bedömts lämpliga att genomföra. I de reformförslag som har förts fram redovisas emellertid, som ett genomgående drag, behovet av en regionalt organiserad och bedriven polisverksamhet på skilda områden. För denna uppfattning kan anföras ett flertal skäl. Det torde således råda en allmän enighet om att vissa verksamhetsområden inom den traditionella polisverksamheten av effektivitetsskäl kräver fortlöpande insatser över polisdistriktsgrensarna med permanenta resurser. Trafikövervakningen liksom spanings- och utredningsverksamhet i fråga om grovre narkotikabrottslighet och kvalificerad ekonomisk brottslighet är exempel på sådana verksamhetsområden. Behovet och utformningen av en regional polisorganisation är emellertid också i hög grad beroende på myndighetsstrukturen centralt och lokalt. Med de utgångspunkter som gäller för de organisationsförslag beträffande såväl den centrala som den lokala polisorganisationen som jag redovisar, är det enligt min mening rimligt att anta att utrymmet för regionala insatser på skilda områden inom polisverksamheten kommer att öka. Jag vill särskilt peka på att rikspolisstyrelsens befogenheter på skilda områden föreslås minska (se avsnitt 2.4).

Riksdagens senaste ställningstagande till den regionala polisorganisationen innebär att den anknytning till länen som rätt av ålder består. Detta har också lagts fast i förslaget till polislag. En utveckling i annan riktning måste enligt min mening f.n. anses sakna aktualitet. Riksdagens ställningstagande grundar sig, såvitt gäller huvuddelen av länen, fortfarande på förutsättningen att länspolischefen är en tjänsteman i länsstyrelsen. Jag vill emellertid erinra om att dåvarande departementschefen i förra årets budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 4 sid. 46), med hänvisning till de förslag som polisberedningen lagt fram beträffande Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Jämtlands län, uttalat att det skulle vara en klar fördel om man så snart som möjligt kunde komma fram till en i hela landet likartad organisation för den regionala polisverksamheten. Med utgångspunkt i kravet på effektivaste och billigaste organisation för polisverksam-

heten har polisberedningen fått i uppdrag att län för län pröva förutsättningarna för att genomföra en sådan ordning. Beredningen bör i ett inledningsskede behandla sådana län där tjänsten som länspolischef på grund av pensionsavgång eller nära förestående pensionsavgång eller av annan orsak är eller i en nära framtid blir vakant.

Enligt min mening bör regeringen utan riksdagens medverkan fortsättningsvis kunna ta slutlig ställning till de förslag som beredningen lämnar i fråga om den regionala polisorganisationen i resp. län.

2.4 Rikspolisstyrelsen

2.4.1 Rikspolisstyrelsens nuvarande uppgifter

Rikspolisstyrelsen inrättades som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet den 1 juli 1964. Styrelsen fick i huvudsak samma organisation som de andra statliga centrala verken och den ursprungliga organisationen består fortfarande i sina huvuddrag. De största förändringar som har skett innebär att vissa byråer har tillkommit och att byråerna har delats in i avdelningar. Antalet tjänster vid styrelsen uppgick vid tiden för styrelsens tillkomst till cirka 230. Rikspolisstyrelsens verksamhet som central förvaltningsmyndighet skall enligt statsmakternas beslut, såsom det kommit till uttryck i styrelsens instruktion, bestå av tre huvudområden, nämligen inspektionsverksamhet, samordning och rationaliseringsverksamhet.

Rikspolisstyrelsen har vidare viktiga uppgifter som rör polisväsendets ekonomiska förvaltning, resursanvändningen och resursfördelningen samt i övrigt en mängd centrala, administrativa uppgifter. Styrelsen ombesörjer utbetalning, bokföring och anslagskontroll samt andra ekonomiska administrativa uppgifter beträffande anslagen till polisväsendet. Även personaladministrationen inom polisväsendet ankommer i stor utsträckning på rikspolisstyrelsen. Styrelsen ansvarar vidare för anskaffning och förvaltning av polisväsendets materiel. Den beslutar om polisens utrustning, fastställer vaktområden, vaktdistrikt och stationeringsorter samt verkar för utveckling av förbindelsetjänsten.

Styrelsen är nationell byrå för Interpol. Vid styrelsen förs centrala polisregister och register inom rättsväsendets informationssystem (RI). Rikspolisstyrelsen svarar också för extern och intern informationsverksamhet rörande polisverksamheten. Vid polishögskolan bedriver rikspolisstyrelsen central utbildning samtidigt som styrelsen övervakar övrig utbildningsverksamhet. Styrelsen ansvarar för polisväsendets rekryteringsverksamhet.

På en del områden har styrelsen tillerkänts befogenhet att meddela föreskrifter om hur polisverksamheten skall bedrivas och att leda denna verksamhet. Det gäller bl. a. trafikövervakning som berör två eller flera län och som kräver samordning och samverkan över länsgränserna, sjöpolis-

verksamhet och verksamhet som bedrivs med hjälp av luftfartyg, bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid andra motsvarande händelser samt riksomfattande efterspaning vid vissa allvarliga brott.

Styrelsen meddelar också instruktioner, råd och anvisningar rörande utlänningskontrollen. Dessutom leder styrelsen säkerhetspolisens verksamhet när det gäller att hindra och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen är vidare chefsmyndighet för statens kriminaltekniska laboratorium.

2.4.2 Rikspolisstyrelsens organisation

Rikspolisstyrelsen leds av en särskild styrelse. Den består av rikspolischefen, som är ordförande, överdirektören, som är vice ordförande, samt sex andra, av regeringen utsedda ledamöter. Dessa är riksdagsledamöter och företrädare f.n. de fyra största riksdagspartierna. Arbetet inom styrelsen ges på detta sätt en parlamentarisk förankring. Dessutom ingår två personalföreträdare i styrelsen i enlighet med kungörelsen om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m.

Chef för rikspolisstyrelsen är rikspolischefen. Överdirektören är hans ställföreträdare. Arbetet fördelas på ett sekretariat och fyra avdelningar. Avdelningarna är uppdelade på sammanlagt tio byråer och en dataenhet. Till utbildningsbyrån hör polishögskolan och två andra polisutbildningsenheter. Den s. k. rikskriminalen, dvs. de kriminalpolismän från Stockholms polisdistrikt som står till styrelsens förfogande för kriminalpolisuppgifter, leds direkt av rikspolisstyrelsen.

Sekretariatet biträder rikspolischefen och överdirektören främst vid samordning, uppföljning och planering av verksamheten. Sekretariatet svarar vidare för extern och intern information. Vid sekretariatet samordnas också beredskapsplaneringen inom polisen med försvarsmaktens och civilförsvarets planering.

Avdelning A – polisavdelningen – består av polisbyrå I och II. Polisbyrå I svarar för föreskrifter och allmänna råd för planering och uppföljning av verksamheten vid polisdistriktens övervakningssektioner och trafiksektioner samt vid länstrafikgrupperna. Vidare svarar byrån för frågor som gäller sjöpolis- och fjällräddningsorganisationerna, polisens flygverksamhet, bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök och motsvarande samt jakt-, fiske- och naturvård. Polisbyrå II svarar bl. a. för föreskrifter och allmänna råd för planering och uppföljning av verksamheten vid polisdistriktens kriminalavdelningar. Byrån utövar rikspolisstyrelsens ledning över rikskriminalen och planlägger brottsförebyggande verksamhet. Den svarar också för rationalisering och planering av utredningsverksamheten, handlägningsförfarandet beträffande polismyndighetsärenden och vissa delegationsfrågor samt handlägger frågor om utlänningskontroll. Byrån svarar också för interpolärendena vid styrelsen.

Avdelning B har teknik och utbildning som verksamhetsområde och består av tekniska byrån och utbildningsbyrån. Tekniska byrån svarar bl. a. för den tekniska bedömningen vid anskaffning av motorfordon, båtar, helikoptrar, skyddsutrustning, trafikövervakningsmateriel, radioutrustning och övrig polisiär utrustning. Den handlägger också vissa lokalfrågor. Utbildningsbyrån svarar för all central utbildningsverksamhet inom polisväsendet samt viss planering och samordning av den lokala och regionala utbildningen.

Avdelning C är en administrativ avdelning. Avdelningen består av en dataenhet samt tre byråer, nämligen kansli-, personal- och registerbyrån. Dataenheten svarar bl. a. för systemutveckling m. m. i fråga om såväl administrativa som polisiära datarutiner samt för drift av styrelsens data-maskinanläggning. Kanslibyrån handlägger bl. a. ärenden som rör polisväsendets anslag och budget, frågor om skadereglering, central upphandling, arkivering, kontorsteknisk rationalisering och allmänna organisationsfrågor. Till byrån hör också det förvaltningskontor som svarar för drift m. m. av kvarteret Kronoberg i Stockholm, där styrelsen har sina tjänstelokaler. Personalbyrån svarar för förhandlingsverksamheten. Byrån handlägger vidare bl. a. ärenden om rekrytering och antagning av personal, tjänstetillsättning, personaldisponering och personalplacering, löne- och anställningsvillkor, arbetstid, personalvård, arbetarskydd samt personaladministrativa frågor i övrigt. Registerbyrån svarar för vissa centrala register, såsom polisregister och passregister, utför fingeravtrycksundersökningar m. m. samt handlägger ärenden rörande domar, ordningsbot och strafförelägganden. Byrån svarar även för det allmänna kriminalregistret.

2.4.3 Tidigare förslag rörande rikspolisstyrelsens uppgifter och organisation

Rikspolisstyrelsens roll inom polisväsendet har varit en central fråga vid den översyn av polisväsendet som har skett under senare år. En strävan har varit att genom en decentralisering av styrelsens uppgifter skapa förutsättningar för ett minskat personalbehov vid styrelsen. Detta har bl. a. haft sin grund i det förhållandet att rikspolisstyrelsens personalstyrka ökat kraftigt sedan styrelsen inrättades.

1975 års polisutredning föreslog följaktligen vissa decentraliseringsåtgärder. Det gällde bl. a. i fråga om resursfördelning, ADB, utbildning och tjänstetillsättning. Åtgärderna skulle enligt utredningen skapa förutsättningar för ett minskat personalbehov vid rikspolisstyrelsen. Vidare förordade utredningen en ökad verksamhet i form av särskilda projekt under bestämd tid. Detta skulle enligt utredningen leda fram till att antalet fasta tjänster vid de olika byråerna kunde begränsas. Utredningen föreslog också att en funktion för analys och planering skulle inrättas även vid rikspolisstyrelsen med främsta uppgift att stödja den lokala och regionala verksamheten på detta område.

I 1980/81 års principproposition underströks rikspolisstyrelsens betydelse för uppbyggnaden av dagens moderna och effektiva polisväsende. Enligt vad som framhölls i propositionen stod det helt klart att rikspolisstyrelsen skulle komma att ha en mycket betydelsefull roll för landets polisväsende också i fortsättningen. Även om styrelsens uppgift vid förstatligandet att bygga upp en ny polisorganisation i hela landet fick anses slutförd, kvarstod en rad viktiga funktioner. Vidare framhölls i propositionen att polisutredningens förslag skulle komma att leda till ett minskat behov av personal vid styrelsen. Det förordades därför att rikspolisstyrelsen skulle bli föremål för en organisatorisk översyn med sikte på ett minskat personalbehov enligt de riktlinjer som utredningen hade angett. En sådan översyn, som även borde omfatta rikskriminalen, måste naturligtvis ske med beaktande av att det också i fortsättningen skulle komma att behövas resurser för att samlat bedöma polisverksamheten och att verka för samordning och effektivitet. Som exempel på områden där särskilda krav skulle komma att ställas på det centrala förvaltningsorganet i framtiden nämndes i propositionen bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. I den samhällsekonomiska situation som rådde skulle naturligtvis också rationaliseringsutredningar av olika slag komma att tillhöra de uppgifter för styrelsen som fick tillmätas särskild vikt.

2.4.4 Förslaget till polislag

Enligt det remitterade förslaget till polislag skall rikspolisstyrelsen vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Rikspolisstyrelsen har enligt 7 § lagförslaget tillsyn över polisväsendet. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Styrelsen får enligt förslaget leda polisverksamhet och meddela föreskrifter om sådan verksamhet endast i de särskilda hänseenden som regeringen bestämmer.

Som jag har anfört i specialmotiveringen till 7 § förslaget till polislag kommer rikspolisstyrelsen att kunna meddela allmänna råd över hela polisområdet, även om naturligtvis försiktighet måste iaktas när fråga är om polisverksamhet som de lokala och regionala medborgarstyrelserna i första hand har att besluta om. Jag har vidare framhållit att det för rikspolisstyrelsens ställning är av grundläggande betydelse att styrelsen inte leder polisverksamhet och inte heller får meddela föreskrifter för sådan polisverksamhet i andra hänseenden än regeringen förordnar.

2.4.5 Rikspolisstyrelsens framtida roll inom polisväsendet

2.4.5.1 Allmänna utgångspunkter

Polisberedningen har i betänkandet Polisorganisationen utförligt behandlat rikspolisstyrelsens framtida roll, uppgifter och organisation inom polisväsendet. Förslagen tar inte bara sikte på de decentraliseringsfrågor som har berörts i det föregående utan innebär, enligt min bedömning,

genomgripande förändringar främst i fråga om styrelsens funktion och befogenheter som centralmyndighet för polisväsendet. Förslaget rörande rikspolisstyrelsen har på detta sätt ett mycket nära samband med de övriga åtgärder som polisberedningen har föreslagit rörande de regionala och lokala polisorganens framtida uppgifter och organisation.

Polisberedningen har föreslagit att rikspolisstyrelsen i framtiden får viktiga uppgifter när det gäller att förmedla statsmakernas beslut i prioriteringsfrågor som rör hela polisväsendet. Vidare anser beredningen att rikspolisstyrelsen skall få utökade uppgifter på metodutvecklingsområdet, där styrelsen skall studera olika problem i den dagliga polisverksamheten och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar. Beredningen har också föreslagit att vissa av rikspolisstyrelsens nuvarande förvaltningsuppgifter skall decentraliseras och att endast sådana administrativa uppgifter som med nödvändighet måste handläggas centralt skall ligga kvar hos rikspolisstyrelsen.

Beredningens principiella överväganden och förslag om rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation har numera i huvudsak godtagits av remissinstanserna, trots att det under beredningens arbete inte saknats kritik från bl a styrelsen själv. De kritiska synpunkter som har förts fram riktar sig mestadels mot enskildheter i förslaget.

För egen del vill jag först framhålla den uppskattning av rikspolisstyrelsens arbete som upprepade gånger har kommit till uttryck under det gångna utredningsarbetet. Det bekräftar vad dåvarande chefen för justitiedepartementet underströk i 1980/81 års proposition, nämligen rikspolisstyrelsens stora betydelse för uppbyggnaden av det moderna och effektiva polisväsende som vi har i dag. Jag instämmer gärna i detta uttalande.

Enligt min uppfattning bör rikspolisstyrelsen även fortsättningsvis anförtros betydelsefulla uppgifter inom polisväsendet. Det är emellertid naturligt att styrelsens arbete nu ges en annan inriktning och anpassas till det samhälle och den förvaltningsstruktur på polissidan som vi i dag har och kan möta i framtiden. I ett uppbyggnadsskede av det statliga polisväsendet var det enligt min mening befogat att styrelsen gavs delvis långtgående befogenheter gentemot den lokala och regionala polisorganisationen. När nu, efter 20 år, uppbyggnaden får anses avslutad har behovet av en stark central styrning över främst den lokala verksamheten från styrelsens sida fallit bort. Samtidigt växer andra, viktiga uppgifter fram för en central myndighet på polisväsendets område. Dessa nya uppgifter kan i mycket hänföras till olika former av central service samt stöd och råd åt polismyndigheterna.

Detta synsätt återspeglas i det förslag till författningsreglering av rikspolisstyrelsen som jag tidigare har berört. Jag avser i det följande att redovisa min uppfattning om hur rikspolisstyrelsen, inom den ram för verksamheten som polislagen ger, närmare bör bedriva sitt arbete på de områden där styrelsen huvudsakligen skall verka.

2.4.5.2 Förmedlingen av statsmakternas beslut rörande resurser m. m.

Som jag inledningsvis har redovisat avser jag att först i en senare etapp ta upp de viktiga frågorna om basorganisation, fria resurser och medelsramar. Ett genomförande av dessa delar av polisberedningens förslag kommer otvivelaktigt att förändra rikspolisstyrelsens roll som förmedlare av statsmakternas beslut. I avvaktan på denna del av reformen bör styrelsen behålla sina nuvarande uppgifter på den organisatoriska och ekonomiadministrativa sidan. Redan nu bör dock vissa andra av polisberedningens förslag inom detta verksamhetsområde kunna tas upp till prövning.

Polisberedningen har föreslagit att tyngdpunkten i rikspolisstyrelsens arbete på det organisatoriska planet i framtiden bör ligga på metodutvecklingssidan. Som exempel har beredningen nämnt den försöksverksamhet som har pågått på vissa håll inom polisväsendet under senare år och som har resulterat i förslag om en lång rad organisatoriska modeller på olika områden, t. ex. i fråga om kansliorganisationen. Beredningen anser att rikspolisstyrelsen även fortsättningsvis bör ta fram sådana modeller som exempel på hur olika frågor på det organisatoriska området kan lösas.

Beredningens förslag har godtagits av de få remissinstanser som yttrar sig på denna punkt.

Jag vill i likhet med beredningen framhålla vikten av att de organisatoriska frågorna beaktas i samband med metodutvecklingsarbetet inom rikspolisstyrelsen. Användningen av nya metoder inom polisverksamheten kan ofta leda fram till behov av organisatoriska förändringar, främst på lokal nivå. Rikspolisstyrelsen bör således stimulera polisdistrikten att pröva olika organisationsmodeller i samband med att nya arbetsmetoder eller ny teknik införs. De erfarenheter som man vinner på olika håll bör ligga till grund för centrala jämförelser och utvärderingar hos rikspolisstyrelsen.

En fråga som har nära samband med rikspolisstyrelsens roll som förmedlare av statsmakternas beslut är styrelsens kontrollfunktion, dvs. främst dess inspektionsverksamhet.

Polisberedningen har utgått från att omfattningen av rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet i huvudsak blir oförändrad efter reformen. Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot detta. Jag ansluter mig också till denna bedömning. Det är emellertid önskvärt att styrelsens inspektionsverksamhet på sikt anpassas till den framtida modellen för resursstyrning inom polisväsendet, dvs. till systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar. Det finns alltså skäl för mig att återkomma till dessa frågor i ett senare sammanhang.

2.4.5.3 Rikspolisstyrelsens uppgifter inom metodutvecklingsområdet

Jag har nyss berört metodutvecklingens betydelse på det organisatoriska området och har därmed belyst en sida av det som av polisberedningen har kallats metodutveckling. Den egentliga metodutvecklingen syftar emellertid till att förbättra och förenkla det dagliga polisarbetet. Detta sker genom

att man studerar skilda praktiska problem, gör jämförelser av olika slag samt lägger fram förslag till lösningar som tar sikte på en förbättrad och effektiviserad polisverksamhet.

Polisberedningen skall enligt sina direktiv uppmärksamma frågan om man genom olika åtgärder kan åstadkomma ett mera effektivt utnyttjande av polisdistriktens samlade resurser, bl.a. genom en ökad samverkan mellan ordnings- och kriminalavdelningarna. Beredningen har ännu inte redovisat sina överväganden i dessa frågor men har ändå understrukt att den ser metodutvecklingsarbetet som en av rikspolisstyrelsens viktigaste framtida uppgifter.

Polisberedningens överväganden godtas av remissinstanserna.

Jag delar polisberedningens uppfattning att rikspolisstyrelsens kanske viktigaste uppgift i framtiden blir arbetet med metodutveckling inom det polisiära området. Ett flertal faktorer talar nämligen för att sådana uppgifter som syftar till rationaliseringar och en effektivisering av förvaltningen måste prioriteras. Jag vill i detta sammanhang nämna att polisväsendet i framtiden, liksom övriga delar av den offentliga sektorn, måste räkna med oförändrade eller t.o.m. minskade resurser, samtidigt som belastningen på polisen ökar genom brottsutvecklingen och de krav som samhället ställer på polisinsatser i övrigt.

På kort sikt kan man naturligtvis skapa möjligheter till ökade polisiära insatser inom ett visst område genom en omfördelning av resurser. Som jag har aviserat bör också möjligheterna till detta öka i framtiden. Genom det av polisberedningen föreslagna nya systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar uppnår man att polisens insatser lättare görs inom de områden som av medborgarna uppfattas som angelägna. På detta sätt effektiviseras polisarbetet genom att verksamheten görs mer målinriktad.

Den andra möjligheten är att utveckla de polisiära arbetsmetoderna så att resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt. Genom sin centrala position och sin överblick över den samlade polisverksamheten bör rikspolisstyrelsen ha goda möjligheter att göra stora insatser inom detta område. Metodutveckling är inget nytt inslag i rikspolisstyrelsens verksamhet. Styrelsen har även tidigare lagt ner ett förtjänstfullt arbete i syfte att underlätta det dagliga polisarbetet på olika områden. Det arbetet måste dock, som polisberedningen mycket riktigt har framhållit, ges en högre prioritet i framtiden och därmed bidra till en ökad effektivitet inom hela polisväsendet. Resultatet av metodutvecklingen bör komma polisverksamheten till del genom utbildningsverksamheten och genom allmänna råd från rikspolisstyrelsen.

Utan att föregripa polisberedningens kommande överväganden om metodanvändningen inom polisväsendet vill jag ändå framhålla att rikspolisstyrelsens arbete med dessa frågor förutsätter ett nära samarbete med den regionala och lokala polisorganisationen så att styrelsen fortlöpande till-

förs kunskaper om polisverksamheten ute på fältet. Det bör kunna ske genom att uppgifter inom metodutvecklingsområdet löses genom arbete i projektgrupper. I dessa grupper bör kunna ingå representanter för den lokala och regionala polisorganisationen. Denna arbetsform bör således inte bara minska behovet av fasta tjänster vid styrelsen utan också underlätta arbetet med denna viktiga del av styrelsens verksamhet.

Jag vill slutligen också nämna att jag delar polisberedningens uppfattning att betydelsen av metodutvecklingsarbetet inom rikspolisstyrelsen bör återspeglas även i styrelsens organisation. Jag återkommer till denna fråga i ett följande avsnitt.

2.4.5.4 Rikspolisstyrelsens servicefunktioner som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet

Enligt det remitterade förslaget till polislag skall rikspolisstyrelsen vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. I denna egenskap har styrelsen att stödja polismyndigheterna i deras verksamhet, dvs. att svara för uppgifter som i vid mening kan beskrivas såsom administrativa. Polisberedningen har haft till uppgift att precisera vilka uppgifter som i detta hänseende skall tillkomma rikspolisstyrelsen.

Enligt polisberedningens principiella inställning bör rikspolisstyrelsen endast svara för sådana administrativa rutiner som måste ligga på en centralmyndighet. En sådan hantering kan t. ex. vara betingad av att det för en viss rutin krävs särskild erfarenhet eller kompetens som inte rimligen kan åstadkommas på annat håll i fältorganisationen. Beredningen anser att målsättningen måste vara att styrelsens administrativa verksamhet successivt skall minska i all möjlig omfattning.

Polisberedningen har mot denna principiella bakgrund gått igenom de administrativa uppgifter som f.n. ligger på rikspolisstyrelsen. Jag vill först nämna att polisberedningens förslag om ett system med basorganisation, fria resurser och medelsramar innebär att vissa uppgifter, som i dag handhas av styrelsen, kommer att decentraliseras eller flyttas över till regeringen. De verksamhetsområden som polisberedningen i övrigt har uppmärksammat är personalfrågorna, teknik- och utrustningsfrågor samt data- och registerverksamheten. Beredningen utgår från att styrelsen också i fortsättningen kommer att ha betydande uppgifter inom dessa områden men att målsättningen på sikt måste vara att decentralisera uppgifterna till de lokala polismyndigheterna för att på detta sätt minska personalbehovet vid styrelsen. Beredningen har i en särskild bilaga behandlat ADB-frågorna och i detta sammanhang förordat bl. a. en ny beslutsstruktur på ADB-området.

Remissinstanserna har i huvudsak lämnat beredningens förslag och överväganden i dessa delar utan erinran.

Jag kan också ansluta mig till den principiella uppfattningen att styrelsens uppgifter på det administrativa området på sikt bör minska genom att

man fortlöpande uppmärksammar möjligheterna till decentraliseringsåtgärder. Särskilt stora möjligheter torde öppna sig i samband med genomförandet av det av mig aviserade systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar. Styrelsens uppgifter inom det ekonomiadministrativa området liksom dess organisatoriska befogenheter gentemot den lokala polisorganisationen bör då kraftigt kunna minskas eller helt bortfalla. Den tekniska utvecklingen på ADB-området bör vidare på relativt kort sikt göra det möjligt att föra över registreringsuppgifter till de lokala polismyndigheterna. Man får emellertid inte bortse från att styrelsen, enligt den uppfattning som jag tidigare har redovisat, också i fortsättningen bör ha viktiga uppgifter inom det nu diskuterade området. Det finns uppenbarligen ett flertal områden där administrativa uppgifter av servicekaraktär med fördel utförs centralt och till en totalt sett lägre kostnad än i ett decentralt alternativ.

2.4.5.5 Rikspolisstyrelsens befogenhet att meddela föreskrifter och allmänna råd

Rikspolisstyrelsens kompetens att meddela föreskrifter och allmänna råd riktade till de regionala och lokala polismyndigheterna regleras f.n. dels genom styrelsens instruktion dels genom en stor mängd bemyndiganden i andra författningar. Rikspolisstyrelsen har på så vis möjligheter att genom normer styra olika delar av den faktiska polisverksamheten liksom verksamhetsformerna i övrigt i polisdistrikten. I praktiken har styrelsen också utnyttjat dessa befogenheter i betydande utsträckning. Styrelsens författningar skall kungöras i rikspolisstyrelsens författningssamling men tas också in i samlingsverket FAP (föreskrifter och anvisningar för polisväsendet). I denna och andra publikationer, som ges ut av rikspolisstyrelsen, publiceras en stor mängd regler och råd av olika normativ karaktär.

Polisberedningen har funnit att åtskilliga av dessa direktiv från centralt håll är nödvändiga för att polisverksamheten skall kunna bedrivas rationellt och effektivt. Beredningen har framhållit värdet av att erfarenheter från olika håll finns centralt tillgängliga och att det dessutom ofta rör sig om frågor där intresset av rättssäkerhet är betydande. Beredningen har emellertid bedömt att det finns områden där det kan ifrågasättas om det behövs en central reglering. Beredningen har ansett att polismyndigheterna i större utsträckning bör kunna fatta beslut och driva verksamheten utan att styrelsen har bundit dem vid särskilda lösningar. Beredningen har mot denna bakgrund förordat att styrelsens rätt att meddela föreskrifter begränsas och att man på centralt håll bör vara återhållsam med att genom bemyndiganden låta styrelsen meddela verkställighetsföreskrifter till särskild lagstiftning.

I 7 § det remitterade förslaget till polislagen har föreskrivits att styrelsens rätt att meddela föreskrifter inom området för den egentliga polisverksamheten är beroende av bemyndigande från regeringen. Jag återkommer till

denna fråga i det följande. När det gäller styrelsens föreskriftsrätt inom andra områden, dvs. främst på det organisatoriska och administrativa planet, har denna fråga ett nära samband med styrelsens kommande uppgifter på dessa områden. Enligt beredningens förslag får de bestämmelser som tar sikte på styrelsens föreskriftsrätt i den kommande instruktionen anpassas efter de befogenheter som styrelsen skall ha i fråga om administrativa uppgifter m m. Beredningen har vidare ansett att styrelsens befogenheter att meddela allmänna råd bör kunna omfatta hela det polisiära arbetsområdet men att man också här måste göra en avvägning mellan intresset av att polismyndigheterna självständigt löser sina uppgifter å ena sidan och behovet av en central vägledning på den andra. Beredningen har också förordat en översyn av styrelsens regelsamling med utgångspunkt från dessa principer.

Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot polisberedningens förslag om begränsningar av rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt. Vidare tillstyrks förslaget om en översyn av den nuvarande centrala regelsamlingen.

Jag vill för egen del peka på att behovet av en detaljreglering av hur verksamheten vid polismyndigheterna skall bedrivas måste vägas mot intresset av att låta myndigheterna lösa sina uppgifter utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Min grundläggande syn på beslutsstrukturen inom det framtida polisväsendet innebär att polismyndigheternas handlingsfrihet bör öka när det gäller att lösa de uppgifter som statsmakterna har lagt på dem. Detta innebär att jag, i likhet med polisberedningen, anser att styrelsens befogenheter att styra verksamheten genom olika slag av normer, råd och rekommendationer nu måste begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt.

När det gäller möjligheterna att meddela föreskrifter inom det organisatoriska och administrativa området bör dessa naturligtvis anpassas till styrelsens uppgifter inom dessa delar. Jag vill framhålla att föreskriftsrätten inom organisationsområdet helt bör kunna upphöra i samband med att det nya systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar införs. Inom det administrativa området finns det emellertid verksamheter som av olika skäl måste vara enhetliga och därför förutsätter en föreskriftsrätt från styrelsen. Som exempel på detta kan jag nämna frågor som gäller handläggning av personalärenden, materielanvändning samt registerverksamheten. Det ankommer inte på mig att i detta sammanhang ta ställning till huruvida styrelsen bör ges bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter till lagstiftning inom särskilda områden. Detta får lösas från fall till fall.

När det gäller förslaget till en översyn av rikspolisstyrelsens nuvarande regelsystem vill jag framhålla att en sådan uppgift i första hand ankommer på rikspolisstyrelsen. Som utgångspunkt för en sådan översyn bör naturligtvis finnas en ny instruktion för styrelsen där de nu av mig förordade principerna för styrelsens befogenheter återfinns.

Jag vill i detta sammanhang också nämna att det nu pågår ett arbete i departementet med syfte att åstadkomma färre, enklare och klarare regler inom hela statsförvaltningen såvitt avser de regler som beslutas av myndigheterna.

2.4.5.6 Rikspolisstyrelsens direkta ledningsuppgifter på andra områden än kriminalpolisområdet

Enligt 7 § det remitterade förslaget till polislag får rikspolisstyrelsen leda polisverksamhet och meddela föreskrifter om sådan verksamhet endast i de särskilda hänseenden som regeringen bestämmer. I fråga om grunden för denna avgränsning av styrelsens ledningsbefogenheter får jag i första hand hänvisa till de motivuttalanden som har lämnats i lagrådsremissen med förslag till polislag. Jag avser att i detta och i följande avsnitt något närmare redovisa min uppfattning om i vilken utsträckning rikspolisstyrelsen av regeringen bör ges sådana befogenheter. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdragande av brott mot rikets säkerhet m. m. kommer jag emellertid inte att beröra, eftersom detta faller utanför polisberedningens uppdrag.

De nuvarande ledningsbefogenheterna utanför kriminalpolisområdet omfattar f.n. viss trafikövervakning, sjöpolis- och flygverksamhet samt bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och vid andra motsvarande händelser.

I fråga om *trafikövervakningen* har rikspolisstyrelsen f.n. rätt att meddela föreskrifter för och leda polisverksamheten om övervakningen berör två eller flera län och det krävs samordning och samverkan över länsgränserna. Polisberedningen har föreslagit att dessa befogenheter skall upphöra. Beredningen menar att behovet av samordning kan tillgodoses utan att rikspolisstyrelsen har en särskild direktivrätt. Däremot skall styrelsen kunna ta initiativ till och föreslå vissa aktiviteter eller en viss inriktning av övervakningen. I fråga om genomförandet av dessa aktiviteter skall dock länsstyrelserna och polisstyrelserna ha det slutliga avgörandet.

Remissinstanserna tillstyrker beredningens förslag i denna del.

Jag ansluter mig till polisberedningens förslag. Under senare år har rikspolisstyrelsen utnyttjat sina ledningsbefogenheter på trafikområdet i ganska liten utsträckning. Det har mestadels varit fråga om beslut av en mera tillfällig karaktär, t. ex. föreskrifter om att trafikrazzior skall anordnas vid ett bestämt tillfälle eller att trafikövervakningen under en bestämd tidsperiod skall ges en viss inriktning. Genom föreskrifternas bindande karaktär har man emellertid inom polisorganisationen varit skyldig att genomföra de aktiviteter som rikspolisstyrelsen har bestämt, oavsett om de lokala förutsättningarna för sådana åtgärder har funnits. Liksom polisberedningen anser jag att rikspolisstyrelsens uppgifter när det gäller trafikövervakning bör, utan att styrelsen formellt binder dessa myndigheter vid vissa åtgärder, kunna begränsas till ett ansvar på det nationella planet för

en samordning av de regionala och lokala myndigheternas aktiviteter inom detta område. Samordning och samverkan över länsgränserna bör dessutom kunna åstadkommas genom länsstyrelsernas försorg.

Rikspolisstyrelsens ledningsbefogenheter har hittills också omfattat *sjöpolisverksamheten*. Polisberedningen har även här föreslagit att styrelsens rätt att meddela föreskrifter för och leda verksamheten skall upphöra. Förslaget har godtagits av remissinstanserna.

Jag får peka på att samtliga 14 polisbåtar f.n. har ett verksamhetsområde som omfattar mer än ett polisdistrikt, i några fall också två eller flera län. För planeringen av sjöpolisverksamheten krävs således uppenbarligen en regional samordning men inte en samordning över hela riket. Båtarna bemannas av personal från den lokala polisorganisationen. Härtill kommer att rikspolisstyrelsen inte heller i praktiken har utövat någon egentlig ledning av sjöpolisverksamheten under senare år. Jag tillstyrker beredningens förslag.

Polisberedningen har däremot föreslagit att ledningen av *flygverksamheten* med polisväsendets helikoptrar även i fortsättningen skall vara en uppgift för rikspolisstyrelsen. Beredningen har nämligen inte funnit några avgörande skäl för en decentralisering av helikoptrarnas verksamhet. Jag har gjort en motsvarande bedömning. Rikspolisstyrelsen har av statsmakterna ålagts ansvaret för ambulans- och räddningsflygtjänsten inom landet. Stommen i den organisation som har byggts upp för det ändamålet utgörs av styrelsens egna och förhyrda helikoptrar. Redan detta talar för att det behövs en central samordning av verksamheten. Ett annat skäl är flygverksamhetens relativt sett begränsade omfattning. Det är här fråga om ett litet antal helikoptrar, f.n. sju stycken, som från fem baseringar skall verka över hela landet utan någon direkt anknytning till ett visst polisdistrikt eller ett visst län.

Polisberedningen har inte heller föreslagit någon ändring av rikspolisstyrelsens befogenheter när det gäller *bevaknings- och säkerhetsarbetet* i samband med statsbesök och vid andra motsvarande händelser. Beredningen konstaterar att rikspolisstyrelsen i sitt arbete med dessa frågor visserligen är direkt beroende av den lokala polisorganisationens resurser men att verksamheten kräver en kontinuitet som man inte kan få vid en decentralisering. Däremot vill beredningen fördjupa samarbetet mellan rikspolisstyrelsen och Stockholms polisdistrikt, där de flesta bevakningsuppgifterna finns.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt har i sitt remissvar framhållit att bevakningsverksamheten till övervägande del berör storstockholmsområdet och Stockholms polisdistrikt. Polisstyrelsen anser att distriktet, som tillhandahåller resurser för bevakningen och som ansvarar för den operativa verksamheten, också bör få sköta planeringen. Rikspolisstyrelsens planerings- och samordningsansvar skulle då övergå till ren kontaktverksamhet när det gäller statsbesök i stockholmsregionen. Rikspolisstyrelsen

hör till de remissinstanser som har tillstyrkt beredningens förslag i denna del.

Jag har för egen del funnit att ett flertal skäl talar för att rikspolisstyrelsen bör ha kvar de nu berörda ledningsuppgifterna. För det första förekommer vid statsbesök också resor utanför stockholmsområdet. De län och polisdistrikt som då berörs har knappast erfarenheter av eller resurser för den särskilda planering som ofta krävs i detta sammanhang. Det är enligt min mening inte heller lämpligt att polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt leder denna form av polisverksamhet i andra polisdistrikt. Vidare kräver planeringsarbetet fortlöpande kontakter med ambassader och andra organ med internationell anknytning. Sådana kontakter bör ske direkt mellan den centrala polismyndigheten i riket och den berörda främmande representationen. Jag vill också framhålla att någon kritik inte har riktats mot det sätt varpå uppgifterna har lösts av rikspolisstyrelsen. Sammanfattningsvis avslutar jag mig också på denna punkt till beredningens förslag.

2.4.5.7 Rikspolisstyrelsens direkta ledningsuppgifter på kriminalpolisområdet

Rikspolisstyrelsens nuvarande befogenheter att meddela föreskrifter för och leda polisverksamhet på kriminalpolisområdet omfattar enligt 4 § instruktionen för rikspolisstyrelsens efterspaning angående brott beträffande vilka riksomfattande spaning erfordras, såsom mord och andra grova våldsbrott, illegal narkotika- och sprithantering, valutabrott, varusmuggling, kassaskåpsinbrott samt förmögenhetsbrott i samband med post- och godsbefordran. Vidare får styrelsen enligt samma bestämmelse meddela föreskrifter och allmänna råd rörande utlänningskontrollen och samordna polisväsendets åtgärder mot illegal invandring samt vidta åtgärder för att tillgodose behovet av personal för verksamheten.

Kriminalpolisfrågorna handläggs f.n. vid rikskriminalsektionen inom polisbyrå II. För det egentliga polisarbetet svarar ca 150 polismän som har ställts till styrelsens förfogande från Stockholms polisdistrikt. Denna polisstyrka kallas rikskriminalen.

Polisberedningen har gjort en mycket grundlig genomgång av rikspolisstyrelsens uppgifter på det nu berörda området. Beredningen har granskat arbetet inom alla rotlar och enheter vid rikskriminalen. Därefter har beredningen lagt fram detaljerade förslag om vilka arbetsuppgifter som i framtiden bör läggas på rikskriminalen och hur verksamheten bör organiseras. Beredningen har också uttalat sig om personalbehovet för olika arbetsuppgifter samt även berört andra frågor, t. ex. ledningsstrukturen, rekryteringen till rikskriminalen samt interpolverksamheten.

Polisberedningen har mot bakgrund av detta material funnit att avgörande skäl talar för att det även i fortsättningen bör finnas centrala resurser för spaning och utredning. Bara de större polisdistrikten har resurser för att möta situationer där det krävs stora personalinsatser eller särskilda kvalifi-

kationer för att lösa vissa kriminalpolisuppgifter. Även med förstärkningsrörelser över läns- och distriktsgränserna kommer det enligt beredningen att finnas tillfällen då det föreligger ett starkt behov av en central ledning eller samordning. Beredningen menar dock att rikspolisstyrelsens ansvar bör begränsas till sådana fall där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig. Beredningens förslag innebär vidare att rikskriminalens verksamhet i övrigt skall inriktas på förstärkning eller stödjande verksamhet i förhållande till de regionala och lokala polismyndigheterna.

Remissinstanserna har i huvudsak lämnat beredningens förslag i denna del utan erinran. Rikspolisstyrelsen hör till dem som har tillstyrkt förslagen.

Jag vill för egen del framhålla att jag delar polisheredningens principiella syn på omfattningen av rikspolisstyrelsens framtida ledningsuppgifter och föreskriftsrätt inom kriminalpolisområdet. Min uppfattning är att den befogenhet som regeringen föreslås få i 7 § det remitterade förslaget till polislag bör utnyttjas restriktivt. Ledningsbefogenheterna måste följaktligen avgränsas till sådana områden eller situationer där, såsom beredningen uttrycker det, en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig.

Jag anser det vidare lämpligt att dessa uppgifter såsom hittills i princip handläggs vid en särskild enhet inom rikspolisstyrelsen, rikskriminalen. Jag återkommer i det följande till hur denna enhet organisatoriskt bör inordnas i rikspolisstyrelsen.

Jag avser att senare till regeringen återkomma med förslag till föreskrifter rörande rikspolisstyrelsens uppgifter i fråga om kriminalpolisverksamheten. Jag vill emellertid redan nu mot bakgrund av polisheredningens förslag något närmare redovisa hur jag ser på dessa frågor.

Rikspolisstyrelsens förstärkningsuppgifter bör betonas starkare än tidigare. Principen bör vara att rikskriminalen på begäran av en regional polismyndighet skall lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en polismyndighet eller av en åklagare och som avser grövre brottslighet eller annan brottslighet av komplicerad karaktär. En annan uppgift för rikspolisstyrelsen är att svara för registrering och bearbetning av sådana uppgifter som kan ha betydelse i ett framtida spanings- eller utredningsarbete som avser kvalificerad brottslighet (s. k. förspaning). Vidare bör styrelsen svara för registrering och övervakning av personer som har dömts för grova brott och som kan väntas fortsätta med brottslig verksamhet (personspaning). Resultaten av dessa aktiviteter bör regelmässigt lämnas över till resp. lokal eller regional polismyndighet för vidare åtgärder. I vissa fall kan uppgifterna komma att utnyttjas av rikspolisstyrelsen, nämligen i de fall styrelsen har till uppgift att leda polisverksamhet och då bedriva spaning eller utredning. I dessa avseenden bör gälla att styrelsen skall bedriva spaning i fråga om vissa grova brott och vissa brott

som är av riksomfattande karaktär eller har en utpräglad internationell anknytning. Till denna grupp hör naturligen narkotikabrott och s. k. EKO-brott. I en viss begränsad omfattning bör styrelsen också svara för utredning av dessa brottstyper och vissa andra brott av speciell art, såsom brottslighet som riktar sig mot postverket.

Jag anser det slutligen vara väsentligt att rikspolisstyrelsen i sin verksamhet har ett nära samarbete med de lokala och regionala polismyndigheterna och till dessa lämnar den information som är av betydelse för dessa myndigheters uppgifter.

Polisheredningen har också berört rikspolisstyrelsens uppgifter i fråga om utlänningskontrollen och åtgärder mot illegal invandring. Beredningen anser att styrelsen även i fortsättningen bör ha ett ansvar för samordningen av polisväsendets åtgärder mot illegal invandring. Jag delar den uppfattningen men vill också framhålla efter samråd med statsrådet Gradin att styrelsen även bör ha kvar rätten att med stöd av 87 § utlänningsförordningen (1980:377) meddela vissa föreskrifter angående tillämpningen av utlänningsförordningen.

2.4.5.8 Rikspolisstyrelsens rätt att tillkalla polisförstärkning

Rikspolisstyrelsens befogenheter att tillkalla polisförstärkning regleras f.n. i 24 § andra stycket polisinstruktionen och i 5 § instruktionen för styrelsen. Av bestämmelserna i polisinstruktionen framgår att rikspolisstyrelsen skall avgöra sådana förstärkningsfrågor där överenskommelse inte kan träffas mellan länsstyrelserna eller om det behövs förstärkning med större polisstyrkor eller för längre tid. Rikspolisstyrelsens befogenheter enligt dess instruktion omfattar tre områden. För det första har styrelsen rätt att tillkalla polisförstärkning för sådan polisverksamhet som styrelsen har rätt att leda. Vidare får styrelsen när det i annat fall behövs beordra en tjänsteman vid den lokala polisorganisationen att tillfälligt tjänstgöra hos styrelsen. För det tredje får styrelsen efter samråd med berörda länsstyrelser besluta att polisstyrkan i ett visst län skall förstärkas med personal från ett annat län, om beslutanderätten inte ankommer på länsstyrelsen.

De nuvarande formuleringarna ger rikspolisstyrelsen en vittgående rätt att besluta om personalförstärkningar. Mot bakgrund av de allmänna överväganden som jag tidigare har gjort finns det därför anledning att också se över de gällande befogenheterna på detta område.

Jag har tidigare redovisat min uppfattning i fråga om de fall där rikspolisstyrelsen bör ha befogenhet att leda polisverksamhet. I framtiden kommer detta att gälla flygverksamheten, bevaknings- och säkerhetsarbetet vid statsbesök och liknande händelser samt, med vissa begränsningar, rikskriminalens verksamhet.

Det mera permanenta behovet av personal för sådan polisverksamhet som styrelsen i framtiden har rätt att leda bör i första hand tillgodoses genom fasta tjänster vid rikspolisstyrelsen. Övrig personal som behövs för

t ex. flygverksamheten och rikskriminalens verksamhet bör som nu tas från den lokala polisorganisationen och stå till styrelsens förfogande enligt beslut som årligen fattas av regeringen.

Vid planeringen av polisverksamheten i samband med statsbesök och liknande händelser bör rikspolisstyrelsen ha rätt att besluta om de personalresurser som behövs för att bevakningsuppgifterna skall kunna lösas på ett från säkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt.

En annan fråga gäller rikspolisstyrelsens nuvarande generella rätt att beordra tjänstemän vid den lokala polisorganisationen att tillfälligt tjänstgöra hos styrelsen. Den frågan är av särskild betydelse eftersom den i hög grad påverkar styrelsens arbete. Antalet inkommenderingar har under de gångna åren tidvis varit högt.

Polisberedningen har föreslagit att styrelsens generella rätt att kommandera personal till tjänstgöring vid styrelsen skall inskränkas. Det gäller även för s. k. projektverksamhet. Som jag tidigare har varit inne på torde projektverksamheten få stor betydelse i framtiden, särskilt vid metodutvecklingsarbetet. Beredningen vill bl. a. reglera projektverksamheten inom polisväsendet på så sätt att rikspolisstyrelsen under den tid som en tjänsteman är inkommenderad betalar hans lön från styrelsens anslag. Det innebär att utrymmet för kommenderingar kan prövas årligen i samband med budgetbehandlingen.

Jag delar polisberedningens uppfattning. Den hittillsvarande kommanderingsrätten har otvivelaktigt varit av stort värde för rikspolisstyrelsen, särskilt under den tid då styrelsens verksamhet expanderade. Man behövde då inte avvakta beslut om inrättande av nya tjänster utan kunde snabbt få sitt akuta personalbehov tillgodosett genom personalkommenderingar. I framtiden bör dock styrelsen i princip lösa sina arbetsuppgifter inom ramen för de medel som statsmakterna har bedömt behövs för verksamheten. Kommenderingsrätten bör därför inskränkas på det sätt som beredningen har föreslagit. Medel har i budgetarbetet för budgetåret 1984/85 också beräknats för inkommenderad personal under rikspolisstyrelsens anslag. På ett område måste man dock göra en särskild lösning. För att kunna genomföra den centralt anordnade funktionsutbildningen krävs i många fall medverkan av instruktörer från den lokala polisorganisationen. Till frågan om kostnaderna för dessa instruktörer återkommer jag i ett senare sammanhang.

En fråga återstår att behandla när det gäller rikspolisstyrelsens rätt att besluta om polisförstärkning. Polisberedningen har föreslagit en inskränkning i rikspolisstyrelsens befogenheter att besluta om förstärkning över länsgränserna. Beredningen menar att bara i de fall då länsstyrelserna själva inte kan komma överens om förstärkningsrörelserna skall rikspolisstyrelsen ha rätt att fatta sådana beslut. Förslaget har mötts av kritik från vissa remissinstanser.

För egen del hyser jag inga farhågor inför förslaget. Flertalet förstärk-

ningsrörelser sker i dag genom överenskommelser länsstyrelserna emellan inom de förstärkningsområden som finns. Som beredningen har påpekat kvarstår i sista hand möjligheten för en länsstyrelse att påkalla ingripande från rikspolisstyrelsen om man inte kan få den förstärkning som behövs från annat håll. Jag kan i denna del också hänvisa till vissa motivuttalanden i anslutning till 6 § i det remitterade förslaget till polislagen.

2.4.5.9 Rikspolisstyrelsens framtida organisation

Rikspolisstyrelsens organisation har beskrivits närmare i det föregående (avsnitt 2.4.2). Styrelsen är nu indelad i fyra avdelningar; en polisavdelning, en avdelning för teknik och utbildning, en administrativ avdelning och en säkerhetsavdelning. Vidare finns ett sekretariat med en informationsenhet. Avdelningarna är indelade i byråer. Datafrågorna handläggs dock inom en dataenhet.

Polisberedningen har gjort en noggrann genomgång av rikspolisstyrelsens nuvarande uppgifter, organisation och bemanning. Därefter har beredningen lagt fram förslag om en delvis ny organisation, anpassad till rikspolisstyrelsens förändrade arbetsuppgifter. Organisationsförslaget tar också sikte på ett minskat personalbehov i enlighet med vad som har uttalats i 1980/81 års principproposition.

Beredningen förslår inga förändringar vad avser rikspolisstyrelsens styrelse. Rikspolisstyrelsen bör som nu ledas av en styrelse med rikspolischefen som ordförande, en överdirektör som vice ordförande och minst sex ledamöter som utses av regeringen. Även personalföreträdare skall ingå i styrelsen i enlighet med vad som är bestämt i särskild ordning.

När det gäller ledningsstrukturen i övrigt föreslår beredningen att chefstjänstemännen inom rikspolisstyrelsen, dvs. rikspolischefen, överdirektören och avdelningscheferna, i större utsträckning än nu bör arbeta som en direktion inom organisationen. Polisberedningen menar att alla viktiga beslut bör föregås av en diskussion i kretsen av chefstjänstemän på styrelsen. Vidare förordas att ett verkskansli inrättas där tjänstemännen står direkt till verksledningens förfogande. Verkskansliet bör svara för kvalificerad rådgivning i bl. a. juridiska frågor, informationsfrågor och frågor som rör analys och planering av polisverksamheten. Beredningen föreslår också att vissa nya tjänster inrättas vid verkskansliet, bl. a. en tjänst som verkjurist och tre tjänster för analys och planering.

I fråga om avdelningsindelningen föreslår polisberedningen också vissa förändringar. Förslaget innebär att det bör finnas fyra avdelningar, nämligen, förutom säkerhetsavdelningen, avdelning A som består av två polisbyråer och registerbyrån, avdelning B som består av teknikbyrån och dataenheten samt avdelning C som består av ekonomibyrån, personalbyrån och polishögskolan. Jämfört med nuvarande organisation innebär förslaget att registerbyrån förs till polisavdelningen, att dataenheten förs till samma avdelning som den tekniska byrån samt att utbildningsbyrån

ombildas till en polishögskola och förs till den administrativa avdelningen.

Även på byrånivå föreslås förändringar. Polisberedningen menar att polisbyråerna bör få ändrade uppgifter och ansvarsområden. En polisbyrå bör svara för metodutveckling m. m. inom polisväsendet. Inom byrån bör de olika funktionerna inom ett polisdistrikt finnas representerade, dvs. övervakningstjänst, trafikövervakning, utredningsverksamhet, polismyndighetsfrågor och brottsförebyggande verksamhet. Beredningen framhåller att rikspolisstyrelsens betydelsefulla roll på metodutvecklingsområdet på detta sätt återspeglas även i centralmyndighetens organisation. Rikspolisstyrelsens operativa uppgifter, dvs. de ärenden där styrelsen föreslås få ledningsbefogenheter, samlas inom den andra polisbyrån. Dess verksamhet kommer då i huvudsak att omfatta rikskriminalen, bevakningsfrågorna, interpolärendena och flygverksamheten. Polisberedningen anser det nämligen angeläget att tillskapa en ordning som gör det möjligt för länsstyrelserna och den lokala organisationen att klart urskilja när rikspolisstyrelsen utövar sina ledningsbefogenheter och när annan verksamhet bedrivs.

Polisberedningen föreslår också, som jag redan har nämnt, att utbildningsbyrån i samband med reformen på utbildningsområdet ombildas till en polishögskola (se vidare avsnitt 2.5.1).

Remissinstanserna, däribland rikspolisstyrelsen, har i huvudsak godtagit beredningens förslag.

För egen del kan jag i allt väsentligt ansluta mig till polisberedningens förslag. Den föreslagna ledningsstrukturen bör enligt min mening öka möjligheterna till en effektiv ledning av rikspolisstyrelsens verksamhet. Jag vill också särskilt framhålla betydelsen av att verksledningen får tillgång till den kvalificerade rådgivning som kan ges från tjänstemännen inom verkskansliet, bl. a. i juridiska frågor, informationsfrågor och frågor som gäller analys och planering av polisverksamheten. Även den föreslagna avdelnings- och byråindelningen svarar enligt min mening väl mot de nya eller förändrade uppgifter som rikspolisstyrelsen får genom reformen.

På en punkt vill jag dock frängå polisberedningens förslag. Jag anser att datafrågorna i framtiden kommer att ha en sådan omfattning och vikt att de organisatoriskt bör handläggas på samma nivå som övriga frågor inom rikspolisstyrelsen. Dataenheten bör därför ges ställning som en byrå.

Jag beräknar att antalet tjänster vid styrelsen den 1 juli 1984 skall vara omkring 500. Till detta antal skall läggas ett varierande antal polislärare och extra lärare vid polishögskolan. Jag bedömer att det antalet kommer att vara omkring 40 under nästa budgetår. Styrelsen kommer den 1 juli 1984 således att ha omkring 540 tjänster. Detta skall jämföras med de beräkningar av antalet anställda som gjordes av 1975 års polisutredning i maj 1978. Antalet tjänster vid styrelsen angavs då till 718.

Jag vill dock framhålla att styrelsens organisation och personalstyrka även i framtiden naturligtvis fortlöpande måste anpassas till de förändring-

ar som kommer att ske i olika hänseenden. Det kan därför antas att, som jag tidigare har varit inne på, styrelsens personal kan komma att minska ytterligare, framför allt inom området för registerverksamheten.

2.5 Utbildningsorganisationen

2.5.1 *Utbildningsfrågornas handläggning inom rikspolisstyrelsen*

Den nuvarande centrala utbildningen inom polisväsendet är i huvudsak av fyra olika slag; grundutbildning, reguljär vidareutbildning, polischefsutbildning samt funktionsinriktade specialkurser och konferenser. Utbildningen bedrivs vid polishögskolan i Ulriksdal (grundutbildning, delar av den reguljära vidareutbildningen och vissa funktionsinriktade kurser) och i Solna (reguljär vidareutbildning, polischefsutbildning och vissa funktionsinriktade kurser), vid polishundsektionen i Sollefteå (hundförarutbildning) samt vid trafikutbildningssektionen i Strängnäs (trafikutbildning).

Enligt instruktionen för rikspolisstyrelsen skall styrelsen bedriva teoretisk och praktisk polisutbildning vid polishögskolan. Styrelsen har i instruktionen getts befogenheter att meddela närmare bestämmelser om undervisningens innehåll och omfattning. Styrelsen skall tillse att undervisningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, bestämma läroböcker och undervisningsmateriel, verka för att lämpliga läroböcker utarbetas, fastställa fordringar för inträde i skolan och pröva inträdesansökningar. Styrelsen skall också leda och övervaka den övriga utbildningsverksamheten inom polisväsendet.

Utbildningsfrågorna handläggs inom rikspolisstyrelsen vid utbildningsbyrån. Byrån hör f.n. till avdelning B tillsammans med tekniska byrån. Utbildningsbyrån är indelad i en utbildningssektion vid rikspolisstyrelsen och de utbildningsenheter som har nämnts ovan.

Utbildningssektionen fungerar som ett stabsorgan inom byrån. Sektionen svarar för planering, pedagogisk utveckling, viss läromedelsproduktion och administration samt arbetar ut utbildningsuppdrag för byråns övriga enheter. Sektionen svarar vidare för planering och samordning av den regionala och den lokala utbildningen, för genomförandet av viss central utbildning samt för planering och genomförande av den interna utbildningen vid styrelsen.

1975 års polisutredning berörde endast i korthet organisationsfrågorna på utbildningsområdet. Utredningen ansåg emellertid att den nuvarande utbildningsorganisationen borde ses över. Vid organisationsundersökningen borde man utgå från att polisskolorna i Ulriksdal och Solna skulle få en organisation med endast en skolledning.

Några organisationsförslag för utbildningsverksamheten lämnades inte i 1980/81 års principproposition.

I en delrapport från en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen (den s.k. RPSÖ-gruppen) föreslogs däremot i november 1981 att samtliga utbild-

frågor skulle samlas inom en polishögskola. Polishögskolan föreslogs organisatoriskt bli fristående från avdelnings- och byråindelningen vid rikspolisstyrelsen.

Arbetsgruppen framhöll att verksamheten i praktiken var av så självständig karaktär att det framstod som en föga ändamålsenlig konstruktion att inordna skolenheten under en byrå. Enheten borde i stället få en mera självständig organisatorisk ställning. Även enhetens storlek angavs som ett skäl för en sådan förändring.

En annan arbetsgrupp som tillsattes av rikspolisstyrelsen, den s.k. RPS/UHÄ-gruppen, lade i december 1982 fram en rad förslag på utbildningsområdet, bl. a. i fråga om utbildningsorganisationen. RPS/UHÄ-gruppen redovisade bl. a. erfarenheterna av den nuvarande organisationen samt vissa övergripande krav som man, enligt gruppens mening, borde ställa på organisationen av den framtida utbildningen. Av sina resonemang drog gruppen flera slutsatser. För det första borde utbildningsfrågorna samlas inom en organisatorisk enhet. För det andra borde benämningen utbildningsbyrå ändras till polishögskolan för att bättre markera organisationens samlade uppgifter. Slutligen föreslogs att polishögskolan skulle vara direkt underställd verksledningen. RPS/UHÄ-gruppen hänvisade bl. a. till sambandet mellan operativ verksamhet, administration och utbildning och menade att polishögskolan ledningsmässigt borde befinna sig i nivå med den operativa och administrativa verksamheten inom rikspolisstyrelsen.

Polisberedningens förslag innebär att all central utbildning samlas i en gemensam organisation, polishögskolan. Beredningen har emellertid, till skillnad från RPS/UHÄ-gruppen, stannat för att skolan bör ges en organisatorisk ställning som en byrå och att skolan tillsammans med ekonomi- och personalbyråerna bör ingå i avdelning C vid styrelsen.

För riksdagens upplysning kan jag vidare nämna att polishögskolan enligt beredningens förslag som chef bör ha en rektor och att skolan i övrigt skall bestå av två organisatoriska enheter. En av enheterna skall ansvara för planering och utveckling av utbildningsverksamheten. Den andra enheten skall ansvara för den löpande utbildningsverksamheten.

Endast ett fåtal remissinstanser har uttryckligen kommenterat polisberedningens förslag i denna del. Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget under det att Svenska polisförbundet anser att polishögskolan bör ges ställning som en avdelning inom rikspolisstyrelsen. Polisförbundet åberopar RPS/UHÄ-gruppens skäl för sin inställning.

Jag kan för egen del ansluta mig till beredningens förslag. Det är enligt min uppfattning naturligt och från alla synpunkter lämpligt att samtliga centrala utbildningsfrågor förs till en organisatorisk enhet med benämningen polishögskolan. Det är vidare givet att det finns ett behov av ett nära samarbete mellan polishögskolan och andra enheter inom rikspolisstyrelsen liksom med verksledningen. I likhet med beredningen anser jag att den

organisationsstruktur för styrelsen som har berörts tidigare inte utgör något hinder för kontakter mellan byråerna på de olika avdelningarna utan snarast bör underlätta dessa. Det är också uppenbart att skolans kontaktbehov bör gälla samtliga byråer och således inte endast polisbyråerna. Enligt min uppfattning kommer också de nya uppgifterna för avdelningscheferna att leda till en ökad samordning beträffande hela styrelsens verksamhet. Med hänsyn härtill och till att det saknas skäl att organisatoriskt särbehandla utbildningsfrågorna samt till det samband som finns mellan dessa och de frågor som i övrigt handläggs inom avdelning C, bör skolan ges ställning som en byrå och som jag förut har berört höra till avdelning C.

Jag återkommer i andra sammanhang till de frågor som gäller skolans interna organisation, i den utsträckning som det ankommer på regeringen och inte rikspolisstyrelsen att ta ställning till dessa frågor.

2.5.2 Lokalisering av de centrala utbildningsaktiviteterna

Polishögskolan Ulriksdal svarar nu för genomförandet av vissa utbildningsuppdrag, i första hand grundkursen för polismän och assistentutbildningen. Vidare genomförs ett stort antal centrala funktionsinriktade kurser vid skolan, bl. a. kurser för förare av utryckningsfordon samt för flygplatskontrollanter och passkontrollanter. Bland övriga kurser kan nämnas kurser i polistaktisk ledning, instruktörskurser av olika slag samt huvuddelen av de centrala kurserna för administrativ personal. Sammanlagt ett 100-tal personer, varav omkring hälften lärare, arbetar vid skolan med utbildning och administration.

Skolområdet vid Ulriksdal har sedan 1970 använts för polisutbildning. Tidigare var området förläggning för Svea Livgarde. Många byggnader har renoverats eller på annat sätt specialutrustats för polisutbildningen. Bl. a. finns en övningspolisstation, kriminaltekniska laboratorier och en speciell lektionssal för utbildning i radiokommunikation. På området finns vidare bl. a. moderna garage, förrådsbyggnader, gymnastiksalar, skjutbanor m. m. Skolområdet är vidsträckt och flera byggnader, bl. a. fem f.d. kaserner, står tomma.

Polishögskolan Solna svarar för genomförandet av huvuddelen av den reguljära vidareutbildningen för polismän, dvs. inspektörs- och kommissarieutbildningen. Viss assistentutbildning har tidigare varit förlagd till skolan. Vidare genomförs all reguljär polischefsutbildning vid skolan samt viss funktionsinriktad utbildning, främst s. k. EKO-utbildning. Även viss utbildning av åklagare och tullpersonal är förlagd till skolan. Vid skolan finns ett 25-tal tjänster för skolledning, lärare och administrativ personal.

Vid trafikutbildningssektionen i Strängnäs sker s. k. funktionsinriktad utbildning av trafikövervakande polispersonal. Sektionen disponerar moderniserade lokaler i direkt anslutning till P 10 och Arméns motorskola. Man har tillgång till motorskolans övningslokaler och utbildningshjälpmedel samt hyr vissa militära fordon för körutbildning. Sektionen får också

använda motorskolans körplaner och terrängbanor. Vid sektionen finns fyra tjänstemän för ledningsuppgifter och administrativa arbetsuppgifter.

Polishundsektionen i Sollefteå svarar för den centralt anordnade hundutbildningen inom polisväsendet. Bland kurserna kan nämnas grund- och fortsättningskurser för hundförare, dressyrkurs, befälskurs och instruktörskurs. Sektionen medverkar också vid de kurser i fjälldressyr som hålls på andra platser för hundförare och hundar som ingår i fjällräddningsorganisationen. Sektionen har också vissa uppgifter på den operativa sidan och materielsidan, t. ex. i fråga om taktisk användning av hundpatrull, tilldelning av hundar, provningsordning samt anskaffning och kassation av hundar.

Fyra tjänstemän arbetar vid sektionen som har expeditionslokaler i polishuset i Sollefteå. Utbildningslokaler för sektionens verksamhet finns vid statens hundskola. I vissa avseenden sker samarbete med hundskolan, t. ex. i fråga om anskaffning av hundar, hundsjukvård och uppstallning.

Polisberedningen har föreslagit att all central utbildning inom polisväsendet skall ske vid polishögskolan Ulriksdal. Undantag skall göras endast för viss specialutbildning av bl. a. hundförare, ryttarinstruktörer och helikopterförare. Förslaget innebär att polishögskolan i Solna dras in och att verksamheten i Strängnäs och i Sollefteå ändras till en uppdragsverksamhet. Polisberedningen har som skäl för sitt förslag i första hand pekat på de rationaliseringsvinster i skilda hänseenden som kan uppnås. Enligt beredningen underlättas administrationen och utbildningsplaneringen. Det blir också enklare att samordna de olika utbildningsaktiviteterna. Beredningen räknar med att den årliga besparingen på personalsidan avseende administration uppgår till ca 2,5 milj.kr. Totalt skulle en koncentration av verksamheten till Ulriksdal medföra årliga besparingar på ca 7 milj.kr. Härifrån skall dock dras kostnaden för uppdragsverksamheten. På kostnadssidan tillkommer också vissa investeringskostnader i Ulriksdal.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till beredningens principiella förslag. Till denna grupp hör bl. a. rikspolisstyrelsen. Det saknas emellertid inte kritiska synpunkter när det gäller de särskilda frågorna. Länsstyrelsen i Södermanlands län och polisstyrelsen i Strängnäs polisdistrikt ifrågasätter således de rationaliseringsvinster som beredningen har åberopat som skäl för en ny ordning i Strängnäs. Polisstyrelsen föreslår att sektionen i Strängnäs ges nya uppgifter och att verksamheten därmed får ett vidgat och mer bärkraftigt innehåll.

Flera av remissinstanserna riktar kritik mot förslaget att lägga ned polishögskolan Solna. Dessa, bl. a. Svenska polisförbundet, pekar på att utbildningsverksamheten vid Solnaskolan står på en kvalitetsmässigt hög nivå och att arbetsmiljön och den pedagogiska miljön i stort i Ulriksdal skulle, eller vart fall kan antas, bli sämre. Man pekar vidare på att Solnaskolan har ett bättre läge i stockholmsområdet och att en överflyttning av verksamheten kräver relativt stora investeringar. Polisförbundet föreslår att frågorna utreds ytterligare och att en sammanslagning får anstå under tiden.

Förslaget till förändringar av organisationen för polishundutbildningen har mottagits positivt. Statens hundskola har förklarat att man redan den 1 juli 1984 är beredd att ta över ansvaret för utbildningens genomförande.

Jag vill för egen del först framhålla att det är uppenbart att man inom polisväsendet måste anpassa verksamheten efter de begränsade ekonomiska förutsättningar som kommer att gälla i framtiden och att sträva efter att ta tillvara alla möjligheter till rationaliseringar av verksamheten.

Av det material som polisberedningen har redovisat framgår tydligt att en koncentration av utbildningsaktiviteterna till Ulriksdal är förenade med stora fördelar som klart uppväger de kostnader som inledningsvis är förenade med en sådan lösning. Det är således uppenbart att en sådan lokalisering ger möjligheter till en effektivare användning av polisväsendets samlade utbildningsresurser. Samordning och planering m.m. av utbildningen kommer att underlättas, vilket också bör bidra till en höjd utbildningskvalitet. Jag vill också framhålla att de beräkningar som polisberedningen har lämnat enligt min mening visar att åtgärderna redan på kort sikt bör medföra direkta besparingar för statsverket. Jag återkommer till detta i avsnitt 2.7.

Genom att utnyttja den utbildningskapacitet som finns vid Arméns motorskola i Strängnäs och statens hundskola i Sollefteå för viss utbildning på uppdragsbas uppnår man vidare rationaliseringsvinster för polisväsendet och ett bättre utnyttjande av resurserna vid de båda berörda institutionerna i Strängnäs och Sollefteå.

Jag är naturligtvis medveten om att en överflyttning av verksamheten till Ulriksdal från Solna inte kan ske utan att vissa praktiska övergångsproblem löses. Jag återkommer till den frågan i ett följande avsnitt (2.8).

2.6 Rekryteringsorganisationen

2.6.1 Allmän bakgrund

Polisberedningen har haft i uppdrag att belysa organisationen av rekryteringsarbetet inom polisväsendet på regional och lokal nivå. Uppdraget har lämnats mot bakgrund av tidigare överväganden i ämnet av bl. a. 1975 års polisutredning.

Rekryteringen av polispersonal bedrivs såväl centralt som på regional och lokal nivå inom polisorganisationen.

Enligt sin instruktion skall rikspolisstyrelsen bl. a. leda och övervaka rekryteringsverksamheten inom polisväsendet. Vid rikspolisstyrelsen handläggs rekryteringsfrågorna av personalbyrån. Styrelsen bereder ansökningar till polismans- och polischefskarriärerna och beslutar om antagning till dessa karriärer. Styrelsen beslutar därvid också om den första stationeringen. Vidare utarbetar styrelsen det bakgrunds- och informationsmaterial som används i rekryteringsarbetet, såsom annonser, statistik och prognoser samt svarar för rådgivning och information till länsstyrelser

och polisstyrelser i rekryteringsfrågor. Vid styrelsen arbetar omkring åtta tjänstemän med dessa ärenden.

Det egentliga rekryteringsarbetet utförs på regional och lokal nivå. F. n. finns elva heltidsanställda rekryteringskonsulenter (polisinspektörer för rekryteringsuppgifter) som arbetar med vissa län eller polisdistrikt som verksamhetsområde. Konsulenterna svarar för information och samordning av rekryteringsarbetet samt har vissa uppgifter i urvalsprocessen. Tre konsulenter är f. n. stationerade i Stockholm, två i Göteborg och en i Malmö, Nyköping, Jönköping, Örebro, Härnösand resp. Luleå. Rekryteringskonsulenterna lyder administrativt under rikspolisstyrelsen men verkar i nära samråd med berörda länsstyrelser och polisstyrelser.

Länsstyrelsens uppgifter på rekryteringsområdet regleras i 33 § polisinstruktionen. Där föreskrivs att länsstyrelsen skall ägna sig åt rekrytering och fortbildning av polismän i den utsträckning som rikspolisstyrelsen föreskriver.

I rekryteringsarbetet har länsstyrelserna getts relativt begränsade uppgifter. Länsstyrelserna avger yttranden i rekryteringsärenden till rikspolisstyrelsen men har därutöver inga direkta åligganden i anställningsförfarandet. Länsstyrelsen medverkar också vid fördelningen och stationeringen av de extra polismän som länet tilldelas. Tidigare var länsstyrelserna beslutande i dessa frågor, men sedan några år fattas besluten av rikspolisstyrelsen.

Också polisstyrelsernas uppgifter i fråga om rekryteringen regleras i polisinstruktionen. I 47 § anges bl. a. att det åligger polisstyrelsen särskilt att verka för en god rekrytering av tjänstemän till polisväsendet. I varje polisdistrikt finns en eller flera rekryteringsmän. Dessa är polismän och svarar för polisdistriktets uppgifter i rekryteringssammanhang. Rekryteringsmännen har att vid sidan av sina övriga polisiära uppgifter svara för information och utföra lämplighetsutredningar.

Ett rekryteringsärende som gäller polisyrket inleds genom att en sökkan kommer in till rikspolisstyrelsens rekryteringssektion. Efter prövning av att sökanden uppfyller vissa formella krav skickas ärendet vidare till det polisdistrikt där sökanden är hemmahörande för lämplighetsutredning och yttrande. Denna referensundersökning utförs vanligen av polisdistriktets rekryteringsman. Därefter sker en anställningsintervju med sökanden. I de flesta polisdistrikt leds intervjun av polischefen eller hans ställföreträdare i närvaro av rekryteringsmannen och fackliga företrädare samt i en del fall också av andra befattningshavare. Efter sedvanlig MBL-förhandling avges från polisdistriktet ett yttrande över sökanden. Ärendet granskas sedan av länsstyrelsen som avger yttrande. Därefter överlämnas ärendet från länspolischefen till rekryteringskonsulenten. Denne organiserar och genomför på regional nivå prov, som bl. a. omfattar läkarundersökning och kontroll av sökandens fysiska kvalifikationer (*simkunnighet m. m.* samt på försök även fysiska prov). Vidare sker genom konsulentens försorg ett diagnostiskt prov i svenska.

När underlaget har färdigställts av rekryteringskonsulenten sänds ansökan till rikspolisstyrelsen. Det slutliga urvalet görs av rikspolischefen efter föredragning. Rekryteringskonsulenterna deltar i förberedelsearbetet inför föredragningen.

Vid antagning till polischefskarriären tillämpas ett annat förfarande. Rikspolisstyrelsen svarar själv för referensundersökningar med viss hjälp från rekryteringskonsulenterna. Efter ett första urval kallas ett antal sökande till en anställningsintervju inför en bedömningskommitté vid rikspolisstyrelsen. Det slutliga beslutet om antagning fattas av rikspolischefen.

2.6.2 Tidigare överväganden rörande rekryteringsverksamheten

1975 års polisutredning konstaterade i sitt betänkande att den slutliga urvalsprocessen fr. o. m. budgetåret 1967/68 centraliserades från länsstyrelserna till rikspolisstyrelsen. Åtgärden motiverades främst av intresset att en enhetlig bedömning skulle säkerställas. Det ansågs också vara en fördel att de som hade antagits kunde genom centrala beslut fördelas på olika län. Härigenom kunde försörjningen med personal underlättas i bristområden.

Utredningen fann det naturligt att man borde sträva till en ordning, som så långt det är möjligt innebar att de unga polismännen redan i början av sin verksamhet placerades i ett område där de hade personlig förankring. En sådan ordning ansågs nämligen förenad med betydande fördelar.

Mot denna bakgrund fann utredningen det angeläget att skapa förutsättningar för att den lokala och regionala rekryteringsverksamheten skulle kunna stimuleras och aktiveras och föreslog en rad åtgärder för att uppnå detta mål. Enligt polisutredningen borde dock systemet med en central antagning och fördelning av aspiranter behållas. Utredningen föreslog inga förändringar i fråga om rekryteringen av polischefsaspiranter.

I 1980/81 års principproposition anslöt sig regeringen till polisutredningens förslag, vilket också godtogs av riksdagen. Vidare uttalades i propositionen att polisberedningen borde få till uppgift att belysa den närmare organisationen av rekryteringsarbetet på regional och lokal nivå. Hit hörde en av polisutredningen berörd fråga om särskild personal bör ställas till den regionala myndighetens direkta förfogande för rekryteringsarbetet i bristområden.

RPS/UHÄ-gruppen behandlade bara rekryteringsfrågorna ur organisatorisk synvinkel. Gruppen ansåg att erfarenheterna klart pekade på behovet av en nära organisatorisk samhörighet mellan antagning och utbildning. Man föreslog därför att rekryteringsfrågorna vid rikspolisstyrelsen skulle handläggas vid en antagningsenhet inom den föreslagna nya polishögskolan.

2.6.3 Den framtida rekryteringsorganisationen

2.6.3.1 Central eller regional antagning

Polisberedningen föreslår att antagningen till polisyrket och polischefskarriären även i fortsättningen bör ske centralt, dvs. hos rikspolisstyrelsen. Beredningen har prövat möjligheterna av en återgång till den regionala antagning som förekom tidigare. Man konstaterar dock att ett sådant system skulle innebära nackdelar för de sökande och att det skulle medföra ett avsevärt merarbete. Även systemet med en central fördelning av de antagna polismännen bör behållas. Beredningen föreslår dock att beslut om placering av en polisaspirant i ett visst polisdistrikt inom länet förs över från rikspolisstyrelsen till länsstyrelsen.

Mot förslaget har inte riktats någon kritik från remissinstanserna. Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget.

Också jag delar polisberedningens uppfattning att den centrala antagningen bör behållas. Som beredningen har påpekat fungerar det nuvarande antagningssystemet bra. Jag vill emellertid framhålla att fördelningen av nyutbildade polismän är ett viktigt instrument som direkt påverkar polismyndighetens resurser. Både i den nuvarande situationen med ett visst överskott av polismän och i en eventuell vakanssituation är det viktigt att rikspolisstyrelsen fördelar över- eller underskottet på ett rättvist sätt. Jag förutsätter att rikspolisstyrelsen som hittills uppmärksammar dessa frågor så att de nämnda problemen kan undvikas. Vad jag nu har sagt kommer f. ö. att gälla även för länsstyrelserna som enligt mitt förslag skall fördela polismännen inom länen.

2.6.3.2 Rekryteringsverksamhet på central, regional och lokal nivå

Polisberedningen har föreslagit ett flertal förändringar av det närmare innehållet i och organisationen av rekryteringsverksamheten. Beredningen har bl. a. studerat fördelningen av uppgifterna mellan olika myndigheter inom polisväsendet. Förslagen innebär i huvudsak följande.

Beredningen anser att rikspolisstyrelsens roll i rekryteringsarbetet skall inriktas på att ta fram informationsmaterial om polisyrket och på att initiera rekryteringsfrämjande åtgärder i form av annonsering, kampanjer osv. Styrelsens uppgifter bör i första hand vara av stödjande karaktär och även innefatta allmänna råd för det regionala och lokala rekryteringsarbetet.

Rekryteringsarbetet på regional och lokal nivå bör enligt polisberedningens förslag förändras på avgörande punkter. Beredningen pekar på att rekryteringssituationen inom polisväsendet har förbättrats avsevärt under senare år. Vidare räknar beredningen med att det goda rekryteringsläget kommer att bestå under överskådlig tid. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att det från olika håll ställs krav på ökade polisiära insatser för att bekämpa brott, föreslår polisberedningen att de tidigare nämnda elva

tjänsterna som rekryteringskonsulent dras in och ersätts av ökade lokala insatser i rekryteringsarbetet. Beredningen menar att polisinspektören vid kansliet i regel bör vara den tjänsteman i polisdistriktet som handlägger rekryteringsfrågorna. Det nuvarande systemet med lokala rekryteringsmän bör således upphöra.

Vidare föreslår beredningen förändringar av urvalsprocessen. Referensundersökningarna bör göras av kansliinspektören med biträde av administrativ personal. Yttranden från polisdistriktet om sökandenas lämplighet bör som regel beslutas av polisstyrelsen i de fall yttrandena är av principiell art. Länsstyrelsernas yttranden till rikspolisstyrelsen bör slutligen innehålla en gradering av sökandenas lämplighet.

Endast rikspolisstyrelsen tillstyrker beredningens förslag. Övriga remissinstanser riktar kritik mot förslaget om indragning av tjänsterna som rekryteringskonsulenter. Man pekar på att den nuvarande organisationen har fungerat mycket väl sedan den tillkom för knappt tio år sedan och att rekryteringsuppgifterna kräver särskilda kunskaper och erfarenheter. Det är därför inte lämpligt att anförtro sådana uppgifter åt en befattningshavare i en lokal polismyndighet vid sidan av dennes övriga arbetsuppgifter. Man anser vidare att den totala arbetsinsatsen för rekryteringsåtgärder i landets alla polisdistrikt blir avsevärt större än om den nuvarande organisationen behålls. Vidare framhålls konsulenternas betydelsefulla roll i urvalsprocessen. Flera remissinstanser föreslår också att de nuvarande konsulenternas kunskaper och erfarenheter skall tas tillvara och att de skall ges utökade uppgifter i urvalsprocessen.

Jag vill för egen del först framhålla att jag helt delar polisberedningens bedömning att det nuvarande gynnsamma rekryteringsläget, vilket kan väntas bestå, talar för att rekryteringsorganisationen måste ses över. Målsättningen måste vara att begränsa de resurser som f. n. satsas på en aktiv rekrytering av befattningshavare till tjänster inom polisväsendet. En lösning kan då vara att man, som polisberedningen har föreslagit, i första hand strävar efter att avveckla den särskilt uppbyggda rekryteringsorganisationen, vars ursprungliga uppgifter numera inte motsvaras av något egentligt behov. Även andra lösningar är emellertid tänkbara. Polisberedningens förslag har kritiserats av en bred remissopinion.

Jag vill till en början peka på att relativt stora resurser nu avsätts för rekrytering, inklusive urval, till tjänster som polisman och polischef. Vid rikspolisstyrelsens rekryteringssektion arbetar åtta tjänstemän med rekryteringsfrågor. Inom rikspolisstyrelsens personalbyrå i övrigt finns tjänstemän som deltar i rekryteringsprocessen. Elva konsulenter har regionala uppgifter. På lokal nivå finns rekryteringsmän i alla polisdistrikt. Länspolischefer, polischefspersonal samt andra befattningshavare liksom fackliga företrädare deltar också i arbetet.

Denna organisation framstår, särskilt i förhållande till det antal polis-

aspiranter som har anställts under senare år, som överdimensionerad. Organisationen bör därför bantas kraftigt och arbetet, mot bakgrund av det goda rekryteringsläge som råder, koncentreras på själva urvalsprocessen. Som flera remissinstanser har föreslagit bör vidare den kunskap i och erfarenhet av rekryteringsfrågor som finns i den nuvarande regionala organisationen tas tillvara och utvecklas. De lokala och centrala insatserna på detta område skulle då kunna minskas i motsvarande mån. En lösning efter dessa linjer bör vara möjlig genom att den del av rekryteringskonsulenternas nuvarande uppgifter som består av aktiv rekrytering i huvudsak kan upphöra.

Den lösning som jag föreslår för den framtida rekryteringsverksamheten innebär följande.

Vid rikspolisstyrelsen bör arbetet med rekryteringsfrämjande åtgärder minskas. Då behov uppkommer att ta fram nytt rekryteringsmaterial eller göra andra större förändringar i det rekryteringsfrämjande arbetet bör man arbeta i projektform i samarbete med företrädare för regionala och lokala polismyndigheter samt fackliga organisationer. På så sätt minskas behovet av personal med fasta tjänster vid styrelsen.

Rekryteringskonsulenternas verksamhet ges en huvudsaklig inriktning på urvalsfrågor. De rekryteringsfrämjande åtgärderna begränsas till upplysningar och information till arbetsförmedlingar, skolor och liknande institutioner. Den uppsökande rekryteringsverksamheten bör i huvudsak upphöra. Konsulenterna bör i stället ta över ansvaret för de referensundersökningar som nu utförs av polisdistriktens rekryteringsmän. Konsulenterna bör också liksom hittills svara för de s. k. regionala proven.

På lokal nivå bör man besvara förfrågningar samt lämna ut informationsmaterial och liknande till personer som tar kontakt med polisdistriktet för att få upplysningar. I övrigt bör man kunna hänvisa intresserade till att ta kontakt med rekryteringskonsumenten. Även polisdistriktets uppgifter i rekryteringssammanhang bör således inriktas på urvalsprocessen. Denna bör utformas efter följande riktlinjer.

Ansökningshandlingarna till tjänster som polisman ges in till rikspolisstyrelsen som därefter överlämnar ärendet till resp. länsstyrelse. Det egentliga urvalsarbetet handläggs därefter av en rekryteringskonsulent som ansvarar för att referensundersökning, intervju med sökanden och det regionala provet genomförs. Intervjuförfarandet bör normalt ske i det polisdistrikt där sökanden är bosatt. Efter att ärendet har beretts färdigt återlämnas handlingarna av länsstyrelsen till rikspolisstyrelsen med ett yttrande där den sökande har rangordnats i förhållande till andra sökande från länet.

Med en sådan ordning kommer betydligt mindre resurser än tidigare att användas för rekryteringsfrämjande åtgärder men en god service till kretsen av sökande och till myndigheterna bör likväl kunna bibehållas. Kvaliteten i urvalsprocessen kommer också att bevaras. I polisdistrikten för-

svinner arbetsuppgifterna för rekryteringsmännen och dessa kan fullt ut tas i anspråk för sina ordinarie arbetsuppgifter. Jag bedömer också att några tjänster som rekryteringskonsulent kan dras in. Vid rikspolisstyrelsen bör personalbehovet för rekryteringsarbetet kunna minska. Jag återkommer till regeringen i dessa frågor.

2.7 Rationaliseringsvinster och kostnader

I 1980/81 års principproposition framhölls att de förslag som lades fram i flera hänseenden skulle komma att innebära ett effektivare utnyttjande av polisväsendets samlade resurser inom de ekonomiska ramar som gällde. Vidare framhölls att det också var ett krav för förslagens praktiska genomförande att de totalt sett höll sig inom kostnadsramen för polisväsendet, vilket måste bli en förutsättning för polisberedningens arbete.

I direktiven till polisberedningen angavs följaktligen att riksdagens beslut gav utrymme för olika ambitionsnivåer vid genomförandet av den beslutade reformen. Det påpekades att det statsfinansiella läget inte medgav att alla de olika önskemål som kunde göra sig gällande blev tillgodosedda. Generellt borde för beredningens arbete gälla att de organisatoriska och övriga förändringar som aktualiserades skulle begränsas till vad som med nödvändighet fordrades för genomförandet av den reform som riksdagen hade beslutat om. Beredningen borde utgå från den resurstilldelning för polisväsendet som skulle komma att gälla för budgetåret 1982/83.

Polisberedningen tar också upp kostnadsfrågorna, både i sitt organisationsbetänkande och i betänkandet om rekrytering och utbildning. Beredningen anser att de kostnader som reformen aktualiserar rör uniformsfrågan, inrättandet av vissa nya tjänster, ökade kostnader för polisstyrelsernas verksamhet, högre kostnader för den nya polisutbildningen samt vissa investeringskostnader vid polishögskolan Ulriksdal. Vidare utgår beredningen från att ett genomförande av reformen enligt beredningens förslag kommer att resultera i s. k. AB-förhandlingar för grupper av anställda inom polisväsendet.

I fråga om finansieringen av reformen anger beredningen i organisationsbetänkandet att övertidsuttaget inom polisväsendet, som nu uppgår till 1,2–1,3 milj. timmar per år, bör kunna minskas genom den nya flexiblere organisationen. Varje procents minskning av antalet övertidstimmar leder enligt beredningen till en reduktion av lönekostnaderna med omkring 1,5 milj. kr. per år. Vidare anser beredningen att dess förslag på utbildningsområdet ligger inom ramen för resurstilldelningen för budgetåret 1982/83 för motsvarande utbildning.

Jag tar i det följande endast upp de ekonomiska konsekvenser som uppkommer till följd av de förslag som bör genomföras den 1 juli 1984. Till de kostnadsfrågor som blir aktuella när reformens andra steg genomförs den 1 juli 1985 återkommer jag i det sammanhanget. Dit hör som nämnts

bl. a. systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar samt utformningen av polisutbildningen.

Den ändrade befogenhetsfördelningen mellan polischefen och polisstyrelsen i ett polisdistrikt bör leda till något ökade kostnader, exempelvis för sammanträdesarvodet till ledamöterna i landets 118 polisstyrelser. Dessa kostnader och vissa andra kostnader som följer med sammanträdena har jag bedömt vara helt marginella.

De reformer som jag har förordat skall genomföras i fråga om den regionala organisationen från den 1 juli 1984 innebär att vissa tjänster på länsstyrelserna kan dras in samtidigt som andra tjänster i den lokala polisorganisationen inrättas. Jag bedömer dock att åtgärderna totalt sett medför kostnadsminskningar för statsverket.

Jag har förordat att rikspolisstyrelsen tillförs ett mindre antal nya tjänster, främst i verkskansliet. Mot detta skall ställas bl. a. minskade kostnader för utbildningsadministration och lokaler för utbildningsändamål. Redan under det kommande budgetåret bör trafikutbildningssektionen i Strängnäs och polishundsektionen i Sollefteå dras in. Även vid polishögskolan i Solna bör administrationen kunna minskas under budgetåret. Dessa rationaliseringsvinster bör, tillsammans med en indragning under budgetåret av vissa tjänster på rekryteringssidan, väl motsvara kostnadsökningarna.

De förslag som jag har lagt fram om rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation har till syfte att effektivisera verksamheten och att på sikt begränsa personalbehovet vid styrelsen. Åtgärderna kommer därför att i ett längre tidsperspektiv medföra besparingar.

Jag har sammanfattningsvis kommit fram till att de reformförslag för polisväsendet som jag i denna etapp har lagt fram innebär besparingar för statsverket. Jag vill slutligen erinra om vad jag redan tidigare har sagt att reformen i sin helhet endast kan genomföras med totalt sett oförändrade kostnader för polisväsendet.

2.8 Genomförandet

I det inledande avsnittet har jag redogjort för den allmänna bakgrunden till reformerna. Jag har där också utvecklat skälen till varför reformerna bör genomföras i två steg. Den första etappen bör utan problem kunna i huvudsak genomföras den 1 juli 1984. Vissa åtgärder, t. ex. överflyttningen av utbildningsenheter till polishögskolan Ulriksdal, bör dock av praktiska skäl ske successivt under budgetåret 1984/85.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer i fråga om polisens organisation m. m. som jag har förordat.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av 1981 års polisberednings betänkande (Ds Ju 1983: 10) Polisorganisationen

I sitt principbetänkande (SOU 1979:6) Polisen behandlade 1975 års polisutredning organisatoriska frågor och spörsmål om en rättslig reglering av polisverksamheten.

Sedan polisutredningens betänkande remissbehandlats togs de i betänkandet diskuterade frågorna upp i prop. 1980/81: 13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. Riksdagen behandlade propositionen under våren 1981 (JuU 1980/81: 24, rskr 1980/81: 210). I enlighet med vad som hade förordats av polisutredningen och i propositionen förutsätts i riksdagsbeslutet att det praktiska genomförandet av polisreformen och de i sammanhanget aktuella frågorna skulle behandlas av en särskild beredning.

På grundval av riksdagsbeslutet meddelade regeringen den 23 april 1981 direktiv för polisberedningen. Av dessa framgår den huvudsakliga innebörden av det principbeslut om en reform av polisväsendet som riksdagen har fattat.

Beredningen har behandlat frågorna om den rättsliga regleringen av polisverksamheten i betänkandet (SOU 1982: 63) Polislag. När det gäller uppdraget i övrigt har beredningen utarbetat preliminära förslag till ett system där besluten i polisväsendet i stor omfattning fattas på lokal nivå. Förslagen har publicerats i ett antal promemorior i Ds-serien.

Beredningen har berett ett stort antal myndigheter m.fl. tillfälle att yttra sig över de preliminära överväganden som innefattas i promemoriorna. Beredningen redovisar nu sina slutliga ställningstaganden i de organisatoriska frågorna.

Även om besluten i polisväsendet skall fattas på lokal nivå i stor omfattning, betyder det enligt beredningen inte att *statsmakternas styrning av polisverksamheten* skall minska. Beredningen föreslår i stället att den skall vidgas att omfatta inriktningen av polisväsendets totala resurser och inte som hittills begränsas till hur vissa tjänster skall användas. I detta syfte föreslår beredningen en ny *anslagskonstruktion* för polisväsendet. Ett utflöde av denna nya anslagskonstruktion är att den lokala polisstyrelsen ges en *ekonomisk ram* för sin verksamhet. Principen är att enskilda poster får överskridas, förutsatt att de sammanlagda utgifterna under posterna inte överstiger summan av posterna – den ekonomiska ramen. Det är givetvis inte möjligt att hänföra utgifter, som avser den egentliga polisverksamheten och som inte är påverkbara, till poster som skall ingå i ramen. Som exempel på sådana utgifter under de nuvarande anslagen till den lokala polisorganisationen nämner beredningen utgifter under posten till kostnader för förpassning, polititransporter samt för kost och sjukvård för omhändertagna personer.

Ramen skall omfatta såväl kostnader för löner som andra kostnader i verksamheten. Kostnaderna för polismanslönerna faller dock utanför ramen.

Trots de begränsningar som nu har angetts räknar beredningen med att den ekonomiska ramen för en lokal polistyreelse kan komma att bli förhållandevis stor. Ramen ger den lokala styrelsen möjligheter att besluta om utgifter för bl. a. expenser, inventarier och utrustning som kan köpas mot avropsavtal, mindre datorer och mindre förhyrningar såsom lokaler för kvarterspoliser och tillfälliga expeditioner.

För att öka möjligheterna till en mer långsiktig planering när det gäller medelsanvändningen föreslår beredningen bl. a. ett särskilt *sparsystem*. En polismyndighet, som under ett budgetår inte utnyttjar hela den ekonomiska ramen, bör få tillgodogöra sig det sparade beloppet under något av de tre följande budgetåren.

Förslaget om statsmakternas styrning förutsätter att statsmakterna kommer att uttala sig om olika *aktiviteter* i polisverksamheten och att verksamheten i aktiviteterna följs upp. Beredningen föreslår en indelning i aktiviteter efter reformen som bygger på den indelning som rikspolisstyrelsen (RPS) nu tillämpar. Indelningen utgår från fyra huvudaktiviteter, nämligen

- brottsförebyggande verksamhet
- övervakningsverksamhet
- kriminalpolisverksamhet
- serviceverksamhet.

Beredningen anser att det är angeläget att vissa aktiviteter definieras klarare än nu så att den utåtriktade verksamheten – den faktiska polistjänstgöringen – klart kan särskiljas.

Indelningen i aktiviteter bör framgå av regleringsbrevet. RPS får i sin anslagsframställning redovisa aktiviteterna med utgångspunkt i den ordning som anges i regleringsbrevet. Den indelning som kommer att beslutas av statsmakterna bör givetvis gälla för hela polisväsendet. Det är emellertid klart att de regionala och lokala instanserna skall kunna göra ytterligare indelningar för sina behov. Beredningen uppehåller sig också vid vilka mått som kan användas vid redovisningen av de aktiviteter som anges i regleringsbrevet.

När det gäller *planeringsprocessen* efter reformen föreslår beredningen att RPS skall avge anslagsframställning liksom hittills men att kraven på anslagsframställningar från länsstyrelse och lokal polisstyrelse slopas. För att förenkla administrationen vid resursplaneringen på regional och lokal nivå förordar beredningen ett enda planeringsdokument för den lokala polisstyrelsen och en motsvarande handling för länsstyrelsen. Dokumentet skall innehålla de uppgifter som den lokala polisstyrelsen resp. länsstyrelsen behöver för beslut om fördelning av resurser under det närmast kommande budgetåret och inriktningen av verksamheten under det därpå följande budgetåret – det år för vilket RPS skall avge anslagsframställning.

När det gäller planeringsförfarandet i stort efter reformen förutsätter beredningen att RPS informerar länsstyrelserna och polisstyrelserna omedelbart efter det att regeringen har lagt fram budgetpropositionen. Samtidigt bör RPS begära det underlag av länsstyrelserna som kan behövas för RPS:s framställning till regeringen med anledning av det kommande regleringsbrevet för polisväsendet. Underlaget bör vara RPS tillhanda senast den 1 mars. RPS bör avge sin framställning till regeringen senast den 1 april. Om inte riksdagen gör någon större avvikelse från regeringens förslag i budgetpropositionen, bör ett regleringsbrev kunna utfärdas omkring den 1 juni.

En viktig del i beredningens förslag till ökat inflytande för de regionala och lokala instanserna i polisväsendet utgörs av ett system med *basorganisation och fria resurser*. Regeringen förutsätts komma att liksom nu bestämma antalet polismanstjänster för varje polisdistrikt. Regeringen skall dessutom fastställa en basorganisation för distriktet. Övriga personalresurser skall utgöra fria resurser.

Basorganisationen anger vilka enheter som skall finnas i distriktet, såsom avdelningar, rotlar och vissa arbetsgrupper. I basorganisationen anges polismanstjänster med arbetsledande funktioner såsom chefer för ordnings- och kriminalavdelningar och vissa andra befälstjänster. Vissa administrativa tjänster bör också tas upp i basorganisationen. Sådana rotlar, vars ansvarsområde sträcker sig utanför det polisdistrikt där rotlarna är stationerade, ingår också i basorganisationen. Det är enheter för bekämpning av narkotikabrott, för ekonomiska brott och för tekniska undersökningar. Dessutom anges vissa särskilda rotlar som utlänningsrotlar. I övrigt anges för kriminalavdelningen endast antalet befattningshavare med chefsfunktioner. Den lokala polisstyrelsen, i vart fall i de större polisdistrikten, får därigenom stor frihet att bestämma rotelindelningen med hänsyn till de lokala förhållandena.

Arbetsgrupper, dvs enheter utanför centralorten, och chefer för arbetsgrupper skall också anges i basorganisationen i de fall där statsmakterna har ett intresse av att bestämma på vilka orter det skall finnas polis. Då det gäller mindre arbetsgrupper och posteringar föreslår beredningen att den lokala polisstyrelsen själv skall besluta om inrättande resp. indragning.

Dimensioneringen av de regionala enheterna skall enligt beredningens förslag ankomma på länsstyrelsen. I övrigt skall den lokala polisstyrelsen besluta om sådana resurser i ett polisdistrikt som inte ingår i basorganisationen och som inte heller har tagits i anspråk av länsstyrelsen för regionala enheter.

En funktion för analys och planering bör enligt beredningen markeras i basorganisationen i det polisdistrikt i länet där den regionala verksamheten har sin tyngdpunkt liksom i vissa större polisdistrikt där verksamheten beräknas ta en hel tjänst i anspråk. Befattningen bör vara besatt med en polisman.

Beredningen redovisar vissa allmänna överväganden om de *personaladministrativa effekterna* av den nya organisationen. Den nuvarande tjänstestrukturen behålls för polismän i den egentliga polismanskarriären. När det gäller tjänstebestämmningar och titlar för polispersonal föreslår beredningen en särskild lösning. Både tjänster för polispersonal och administrativ personal bör inrättas och tillsättas i huvudsak efter nuvarande regler.

Frågor som reformen aktualiserar på medbestämmandeområdet bör enligt beredningens mening få en sådan lösning att flexibiliteten i organisationen vidmakthålls. Enligt beredningen skulle det vara en fördel om dessa frågor kunde lösas avtalsvägen.

I *den regionala polisorganisationen* behålls länsstyrelsen som länets högsta polisorgan. Länsstyrelsens framtida roll kännetecknas av inriktningen på planerings-, resursfördelnings-, samordnings- och tillsynsfrågor. Beredningens förslag förutsätter ett ökat medborgarinflytande på regional nivå genom länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. En av styrelsens viktigaste uppgifter blir att besluta om de regionala polisenheternas dimensionering och att besluta om inriktningen av de regionala verksamheterna.

Landshövdingens särskilda befogenheter när det gäller polisverksamhet under extraordinära förhållanden undergår ingen förändring. Utrymmet för landshövdingen att hänskjuta polisärenden till förtroendemannastyrelsen utvidgas emellertid.

Länspolischefen skall i flertalet län fortfarande vara tjänsteman i länsstyrelsen. Hans ställning inom länsstyrelseorganisationen förstärks och hans verksamhet inriktas i mera utpräglad grad på planering, samordning och tillsyn. Beredningens förslag innebär bl. a. att en särskild vikt läggs vid frågor om samverkan över länsgränserna, beredskapsplanering och säkerhetstjänst. Tyngdpunkten i fråga om de operativa ledningsfunktionerna när det gäller den permanenta regionala polisverksamheten förskjuts i riktning mot de lokala polisstyrelserna. Länspolischefens ledningsfunktioner ges således en indirekt karaktär som främst tar sikte på övergripande planering, samordning och tillsyn. Befogenheten att i särskilda fall överta ledningen – helt eller delvis – av polisverksamheten i länet kvarstår.

Stockholms län samt Göteborgs och Bohus län förutsätts få en från övriga län något avvikande organisation. Länsstyrelsen behåller där likasom i övriga län sin ställning som länets högsta polisorgan. Länspolischefen ingår dock inte som tjänsteman i länsstyrelsens organisation utan befattningen som länspolischef och polismästare i Stockholm respektive Göteborg förenas till en tjänst. Beredningen föreslår att den regionala organisationen även i Jämtlands län utformas i linje med storstadslänens. När det gäller frågan om fördelningen av befogenheter och funktioner i övrigt mellan länsstyrelsen i dessa län och den regionala chefen utgår beredningens förslag från att de operativt betonade lednings- och samordningsfrågorna faller på den nyc länspolischefen/polismästaren. Beträffande övriga funktioner innebär förslagen till fördelningen en avvägning med

utgångspunkt från de frågor om jävs- och intressekonflikter som följer av att den nya chefsbefattningen innefattar både regionalt och lokalt ansvar.

Beredningen beskriver också *RPS:s roll* i den framtida polisorganisationen. Styrelsen får viktiga uppgifter när det gäller att förmedla statsmakternas beslut i prioriteringsfrågor som rör hela polisväsendet. Vidare får RPS utökade uppgifter på metodutvecklingsområdet. Här skall RPS studera olika problem i den dagliga polisverksamheten och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar. RPS:s befogenhet att direkt leda polisverksamhet föreslås upphöra beträffande trafikövervakningen och sjöpolisverksamheten. Däremot bör RPS ha kvar sina ledningsbefogenheter beträffande flygverksamheten och vid bevaknings- och säkerhetsarbetet i samband med statsbesök och liknande händelser. RPS:s befogenheter att leda kriminalpolisverksamhet föreslås bli begränsade till sådana fall där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig. Rikskriminalens verksamhet får därmed sin tyngdpunkt i stöd åt och förstärkning av de regionala och lokala polismyndigheterna i spanings- och utredningsarbetet. RPS blir också i framtiden central förvaltningsmyndighet för polisväsendet men en decentralisering sker av vissa arbetsuppgifter. Endast sådana administrativa uppgifter som med nödvändighet måste handhas centralt kommer enligt beredningens förslag att ligga kvar hos RPS.

Av vad som har sagts nu följer att RPS:s befogenheter att meddela bindande föreskrifter av olika slag för polisverksamheten kommer att minska. När det gäller allmänna råd för polisverksamheten föreslår beredningen att frågor av betydelse för rättssäkerheten och metodutvecklingen prioriteras. Beredningen förordar dock återhållsamhet när det gäller regleringen av andra frågor. En alltför omfattande central reglering kan motverka sitt syfte att vara ett stöd i polisdistriktens arbete.

Beredningen tar också upp frågor om *samarbete och samråd med åklagarväsendet*. Dessa samverkansrutiner bör utvecklas både centralt, regionalt och lokalt. Beredningen slår fast att rutinerna skall vara enkla och praktiska.

För *genomförandet av reformen* föreslår beredningen att, i den mån tjänster behöver ledigförklaras, det kan t. ex. vara tillräckligt om tjänsterna ledigförklaras bara inom det polisdistrikt där de är inrättade. Även för omorganisationen av RPS bör ett förenklat ansökningsförfarande kunna tillämpas.

Beträffande *kostnader* för reformen räknar beredningen med att kostnaderna för uniform m. m. till viss polispersonal vid kriminalavdelningarna rör sig om maximalt 10 milj. kr. Vidare räknar beredningen med att dess förslag kommer att resultera i s. k. AB-förhandlingar för grupper av anställda inom polisväsendet. Dessutom tillkommer vissa nya tjänster som inrättas genom omvandling av andra tjänster. Slutligen uppkommer vissa marginella kostnader, t. ex. genom att antalet sammanträden med polistyrelsen kommer att öka. Beredningen anser emellertid att hela reformen

kan finansieras inom nuvarande kostnadsram för polisväsendet. Kostnaderna för övertid inom polisväsendet kan minskas. Polisstyrelserna får i den nya organisationen större frihet att disponera personalresurserna vilket leder till ett mera ändamålsenligt resursutnyttjande. Vidare får polisstyrelserna tillgång till ett bättre beslutsunderlag för personalanvändningen genom att analys och planering får en mera framträdande roll i den nya organisationen.

I fyra bilagor går beredningen i detalj in på vissa frågor som rör de lokala, regionala och centrala organisationerna i polisväsendet. I bilagan som behandlar den lokala polisorganisationen tas bl. a. upp kansliorganisationen och förhållandet mellan polissstyrelsen och polischefen. I bilagan om den regionala polisorganisationen diskuteras frågor som rör de regionala enheterna. RPS och rikskriminalen behandlas utförligt i en av bilagorna. I den fjärde bilagan berörs vissa administrativa frågor och lämnas förslag till beslutsstruktur i fråga om ADB inom polisväsendet.

Sammanfattning av 1981 års polisberednings betänkande (Ds Ju 1983: 15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet

Beredningen gör inledningsvis vissa *allmänna överväganden om den framtida polisutbildningen*. Där konstateras bl. a. att utbildningen måste anpassas till de krav som den föreslagna nya polisorganisationen med basorganisation och fria resurser ställer på polispersonalens användbarhet.

Grundutbildningen måste ta sikte på att ge polismannen sådana baskunskaper att han kan fullgöra polisiära arbetsuppgifter i de fria resurserna. Detta leder till att vissa delar av den nuvarande funktionsinriktade utbildningen, främst viss trafikutbildning, bör inordnas i grundutbildningen. Beredningen föreslår att grundutbildningen för polismän inleds med grundkurs I om ca 40 veckor. I förhållande till den nuvarande grundutbildningen föreslås inga mera omfattande ändringar. Bl. a. förordas att ämnena engelska och kontorsteknik utgår.

Den nuvarande tvååriga alterneringstjänstgöringen föreslås ersättas av en praktiktjänstgöring som omfattar ett och ett halvt år. Praktiktjänstgöringen delas upp i tre delar. Den inleds vid kriminalavdelning. Tjänstgöringen där får inte understiga sex månader. Därefter följer tjänstgöring vid ordningsavdelning. Inte heller denna tjänstgöring får understiga sex månader. Inom ramen för den återstående sexmånadersperioden läggs en samhällspraktik om 2 – 4 månader in. Resterande tid av praktiktjänstgöringen föreslås distrikten få rätt att förlägga vid valfri enhet.

Samhällspraktiken bör fullgöras vid någon myndighet, i problem av olika slag som kan uppkomma till följd av sekretess m. m. vid tjänstgöring inom socialtjänsten föreslår beredningen att en polisman som fullgör samhällspraktik inte bör ha polismans ställning.

Grundutbildningen avslutas med grundkurs II som tar sikte på en fördjupning av polismannens baskunskaper. Grundkurs II motsvaras i huvudsak av den nuvarande assistentutbildningen och inspektörskurs I samt delar av den nuvarande funktionsinriktade utbildningen.

När det gäller *samordningen med annan högskoleutbildning* föreslår beredningen bl. a. att man i större utsträckning skall hämta lärarna från den allmänna högskolan och i övrigt i högre grad anpassa undervisningsformerna till vad som gäller för den övriga högskolan. Beredningen anser dock att man inte bör ge avkall på kraven på yrkesspecifika inslag i utbildningen.

Många av de frågor som berör samordningen med den allmänna högskolan är av komplicerad natur och kräver ingående överväganden. Kostnaderna för olika former av samordning måste också beaktas. Vissa förslag till samordning leder till kraftigt ökade kostnader. Beredningen har därför inte ansett sig nu kunna ta upp dessa frågor till prövning, särskilt med

hänsyn till att så kort tid återstår innan reformen träder i kraft. Detta gäller sådana frågor som förläggning av utbildningen till den allmänna högskolan, ändrade förkunskapskrav, tillgodoräkning av ämnen inom polisutbildningen och poängberäkning.

Beredningen anser att man bör försöka samordna antagningstillfällena med vad som gäller för den allmänna högskolan.

Beredningen förordar att en *professur med polisiär inriktning* inrättas.

Den *reguljära vidareutbildningen* för polismän bör i princip förbehållas polismän som har fått tjänster i basorganisationen. Den reguljära vidareutbildningen bör ersätta nuvarande inspektörskurs II och kommissarieutbildningen. Utbildningen bör anpassas efter de berörda befattningshavernas skilda arbetsuppgifter. En tredjedel av utbildningen bör bedrivas i specialavsnitt, anpassade för dels ordnings- och trafikpolistjänst, dels kriminalpolistjänst och dels tjänst på polisstyrelsens kansli.

Funktionsinriktad utbildning, alltså sådan utbildning som krävs för att polispersonal skall kunna fullgöra tjänst som t. ex. motorcykelförare, sjöpolis, hundförare, ryttare, kriminaltekniker osv., behövs enligt beredningen även i framtiden. Viss funktionsutbildning försvinner dock genom att den inordnas i grundutbildningen eller i den reguljära vidareutbildningen. Ett inte oväsentligt antal specialkurser skall enligt beredningens förslag genomföras regionalt eller lokalt.

Behovet av central funktionsinriktad utbildning på trafikområdet minskar kraftigt genom att utbildningen decentraliseras och genom att beredningen förordar en ordning som innebär att all personal i yttre tjänst ges ökade befogenheter att kontrollera fordon och utfärda föreläggande om kontrollbesiktning i klara fall.

Även i fortsättningen behövs dock viss central funktionsinriktad utbildning. Det gäller särskilt kurser för personal som arbetar med bekämpning av den ekonomiska brottsligheten samt kurser för polispersonal som skall medverka som instruktörer vid regional och lokal utbildning.

De förändringar som föreslås i fråga om *polischefsutbildningen* tar sikte på den framtida polischefens rollen i polisorganisationen. Utbildningen bör inriktas mera på polischefernas direkta ledningsfunktioner i polisverksamheten.

Polischefskurs I bör kortas ner till två månader och få prägel av en förberedelsekurs inför den kommande praktikperioden. Kursen bör huvudsakligen vara inriktad på de polisiära ämnen.

För praktiktjänstgöringen föreslås vissa förändringar. Praktiktjänstgöringen i polisdistrikt förlängs från sex till åtta månader medan praktiken vid länsstyrelserna kortas ner från två till en månad. Tiden vid tingsrätt och länsrätt bör vara oförändrad. Praktiktjänstgöringen avslutas vid åklagarmyndighet och tiden där förlängs från tre till fyra månader. Under den tiden bör förordnande att tjänstgöra som extra åklagare kunna utfärdas. Utbildningen avslutas med polischefskurs II som föreslås bli förlängd från

tre till fyra månader. Kursen bör huvudsakligen vara inriktad på de polisiära ämnena, arbetsledning, analys och planering samt ekonomisk förvaltning.

Beredningen föreslår att polischeferna skall genomgå en reguljär vidareutbildning omkring fem år efter polischefskurs II. Denna utbildning bör ha ett teoretiskt avsnitt om två månader och ersätta den nuvarande polischefskurs III. Efter den teoretiska delen följer enligt förslaget praktiktjänstgöring vid RPS under två månader.

Utbildningsorganisationen föreslås bli förändrad i flera viktiga hänseenden. Distriktens totala medelsramar skall även omfatta medel för utbildning. Den regionala och lokala utbildningen får distrikten själva anordna. För den centrala funktionsinriktade utbildningen föreslås distrikten betala RPS: s direkta utgifter för sådan utbildning genom kursavgifter. RPS skall även i fortsättningen ansvara för all central utbildning inom polisväsendet. Det regionala och lokala inflytandet över utbildningen förstärks dock på många områden.

Beredningen föreslår att all central utbildning inom polisväsendet i princip skall ske vid polishögskolan Ulriksdal. Undantag görs för viss specialutbildning av bl. a. hundförare, ryttarinstruktörer och helikopterförare. Beredningens förslag innebär att polishögskolan Solna dras in och att verksamheten i Strängnäs och Sollefteå ändras till en uppdragsverksamhet.

Polishögskolan, som bör ges en organisatorisk ställning som en särskild enhet under avdelning C inom RPS, föreslås få en planerings- och utvecklingsenhet som svarar för mera övergripande utbildningsfrågor och en skolförvaltning som svarar för den löpande verksamheten vid polishögskolan. Den egentliga utbildningen genomförs enligt beredningens förslag i två organisatoriska block, ett för grundutbildningen och för den högre reguljära utbildningen inklusive polischefsutbildningen och ett för funktionsinriktad utbildning. Genom beredningens förslag kan drygt 15 tjänster i den nuvarande organisationen dras in.

Beredningen har tidigare behandlat *gränsdragningsfrågor mellan utbildning och intern information*. Dessa frågor tas nu åter upp och beredningen gör vissa preciseringar av de arbetsuppgifter som bör ankomma på polishögskolan respektive andra enheter inom RPS.

I fråga om *kostnaderna* för reformen på utbildningsområdet räknar beredningen med att den nya utbildningen ryms inom de kostnadsramar som har anvisats för beredningens arbete.

När det gäller *genomförandet* av reformen på utbildningsområdet anser beredningen att dess förslag i princip bör kunna genomföras den 1 juli 1984, samtidigt med reformen i övrigt inom polisväsendet. Grundutbildningen, den reguljära vidareutbildningen och polischefsutbildningen bör från detta datum i huvudsak genomföras i enlighet med beredningens förslag.

För vissa polismän med tjänster i basorganisationen måste utbildningen dock anpassas till den utbildning som de tidigare har fått. Beredningen föreslår vidare att man övergångsvis anordnar viss utbildning för vissa kategorier av polismän, bl. a. assistenter, som annars skulle bli utan utbildning i väsentliga avseenden.

Förändringarna av den funktionsinriktade utbildningen bör genomföras efter hand och vara avslutade vid utgången av år 1985. Övrig utbildning som bedrivs övergångsvis bör vara avslutad vid utgången av budgetåret 1986/87.

Beträffande *anställningskraven för polisyrket* föreslår beredningen den ändringen att kunskaper i maskinskrivning blir ett förkunskapskrav. Detta är en konsekvens av att ämnet kontorsteknik utgår ur grundutbildningen.

Det diagnostiska provet i svenska, som ingår som ett led vid urvalsförfarandet, bör enligt beredningen utvecklas ytterligare och tillmätas ökad vikt vid antagningen.

Beredningen föreslår vissa åtgärder för att underlätta för polismän att övergå till polischefskarriären.

I fråga om *rekryteringsverksamhetens organisation* föreslår beredningen att de elva tjänsterna som polisinspektör för regionala rekryteringsuppgifter (rekryteringskonsulent) dras in. Rekryteringsläget är f.n. mycket gott och beredningen anser att de rekryteringsfrämjande åtgärder som behövs i framtiden i första hand bör vidtas av polisdistrikten själva. Åtgärder för ett förstärkt lokalt och regionalt inflytande över urvalet av de sökande föreslås.

Beredningen föreslår att rekryteringsfrågorna vid RPS även i fortsättningen skall handläggas vid styrelsens personalbyrå.

Även *genomförandet* av förändringarna på rekryteringsområdet bör ske den 1 juli 1984.

Innehåll

	sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1983-12-22	3
1 Inledning	3
1.1 Allmän bakgrund	3
1.2 Handläggningen av de förslag som beredningen har lämnat	6
2 Föredragandens överväganden	12
2.1 Planeringsprocessen inom polisväsendet	12
2.2 Ett förstärkt medborgarinflytande över den lokala polis- verksamheten	14
2.3 Den regionala polisorganisationen i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Jämtlands län	20
2.3.1 Den nuvarande regionala organisationen	20
2.3.2 Tidigare förslag rörande den regionala organisationen ..	22
2.3.3 Förslaget till polislag	24
2.3.4 Den framtida regionala strukturen i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län samt Jämtlands län	24
2.3.4.1 Jämtlands län	24
2.3.4.2 Fördelningen av arbetsuppgifter mellan länssty- relsen och den nye regionale chefen m. m.	25
2.3.5 Det fortsatta reformarbetet	28
2.4 Rikspolisstyrelsen	29
2.4.1 Rikspolisstyrelsens nuvarande uppgifter	29
2.4.2 Rikspolisstyrelsens organisation	30
2.4.3 Tidigare förslag rörande rikspolisstyrelsens uppgifter och organisation	31
2.4.4 Förslaget till polislag	32
2.4.5 Rikspolisstyrelsens framtida roll inom polisväsendet ...	32
2.4.5.1 Allmänna utgångspunkter	32
2.4.5.2 Förmedlingen av statsmakternas beslut rörande resurser m.m.	34
2.4.5.3 Rikspolisstyrelsens uppgifter inom metod- utvecklingsområdet	34
2.4.5.4 Rikspolisstyrelsens servicefunktioner som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet	36
2.4.5.5 Rikspolisstyrelsens befogenhet att meddela föreskrifter och allmänna råd	37
2.4.5.6 Rikspolisstyrelsens direkta ledningsuppgifter på andra områden än kriminalpolisområdet	39
2.4.5.7 Rikspolisstyrelsens direkta ledningsuppgifter på kriminalpolisområdet	41
2.4.5.8 Rikspolisstyrelsens rätt att tillkalla polis- förstärkning	43
2.4.5.9 Rikspolisstyrelsens framtida organisation	45
2.5 Utbildningsorganisationen	47
2.5.1 Utbildningsfrågornas handläggning inom rikspolis- styrelsen	47
2.5.2 Lokalisering av de centrala utbildningsaktiviteterna ...	49
2.6 Rekryteringsorganisationen	51
2.6.1 Allmän bakgrund	51
2.6.2 Tidigare överväganden rörande rekryteringsverk- samheten	53

2.6.3 Den framtida rekryteringsorganisationen	54
2.6.3.1 Central eller regional antagning	54
2.6.3.2 Rekryteringsverksamhet på central, regional och lokal nivå	54
2.7 Rationaliseringsvinster och kostnader	57
2.8 Genomförandet	58
3 Hemställan	58
4 Beslut	59
 <i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av 1981 års polisberednings betänkande (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen	 60
<i>Bilaga 2</i> Sammanfattning av 1981 års polisberednings betänkande (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsen- det	 66

