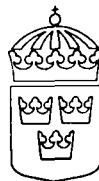


# Regeringens proposition

1989/90:155

om förnyelse inom polisen



Prop.  
1989/90:155

---

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 april 1990 för de åtgärder och ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Bengt K. Å. Johansson*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen tas upp ett antal frågor som rör vidareutvecklingen av det reformarbete i riktning mot ökat lokalt självbestämmande och ökad effektivitet inom polisen, som inleddes genom den polisreform som beslutades av statsmakterna under 1980-talet.

En ändring i polislagen (1984:387) föreslås av innebörd att polismyndigheterna får möjlighet att inrätta en eller flera polisnämnder för att under polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet, som styrelsen bestämmer. För att kunna åstadkomma en fördjupad samverkan mellan polismyndigheterna föreslås bl. a. ändring i polislagens bestämmelser om länsstyrelsernas direktivrätt på polisområdet.

I propositionen föreslås vidare att riksdagen godkänner vissa riktlinjer för polisens arbete, polisens uppgifter, avgiftsfinansiering på polisens område och polisens internationella samarbete.

Riktlinjerna för polisens arbete går bl. a. ut på att verksamheten bör bli mer preventivt inriktad. När det gäller polisens uppgifter bör de renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Möjligheterna till en avgiftsfinansiering på polisens område bör utredas.

Utöver de nu berörda frågorna, där beslut av riksdagen begärs, redovisas i propositionen det fortsatta utvecklingsarbetet inom polisen i fråga om bl. a. yrkesroller inom polisen, de lokala polismyndigheternas grundläggande organisation, rikspolisstyrelsens framtida roll, utbildnings- och forskningsverksamhet, trafikövervakning samt tillsättning av vissa högre tjänster inom polisväsendet.

Lagförslaget bör träda i kraft den 1 januari 1991.

Förslag till

Lag om ändring i polislagen (1984: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984: 387)

dels att 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

5 a §

*Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisnämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.*

*I en polisnämnd skall ingå polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för arbetsenhet inom nämndens område skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.*

*I fråga om de ledamöter och suppleanter som utses av polisstyrelsen tillämpas 5 § tredje stycket första och andra meningarna.*

6 §

Länsstyrelsen är länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet.

Det ankommer på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att *generellt* eller för särskilda fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet. Vid behov får länsstyrelsen bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Vad som har sagts nu gäller dock inte i den mån annat har beslutats av regeringen.

Det ankommer på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att *för viss begränsad tid* eller för särskilda fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet. *För att främja en effektiv verksamhet eller annars* vid behov får länsstyrelsen bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Vad som har sagts nu gäller dock inte i den mån annat har beslutats av regeringen.

Länsstyrelsen får besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat inom länet eller till ett annat län samt begära förstärkning från ett

annat län. Den får också helt eller delvis ta över ledningen av polispersonalen i länet, när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande. Regeringen kan föreskriva att länsstyrelsen också i andra fall skall leda polisverksamhet. När länsstyrelsen leder polisverksamhet, skall vad som i lag eller annan författning föreskrivs om polismyndighet i tillämpliga delar gälla även länsstyrelsen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson

Föredragande: statsrådet Johansson

---

## Proposition om förnyelse inom polisen

### 1 Inledning

Det svenska polisväsendet förstatligades för 25 år sedan. Huvudsyftet med förstatligandet var att skapa en effektiv och smidig polisorganisation. I sammanhanget underströks att organisationsfrågorna inom polisen måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att polisens uppgifter och organisation måste anpassas till förändringarna i samhället.

I konsekvens härmed genomfördes i olika steg under åren 1984 och 1985 en reformering av polisväsendet. Reformen, som innebar bl. a. en minskad detaljstyrning av polisen och ett ökat lokalt självbestämmande, har lett till en utveckling i riktning mot en ökad effektivitet inom polisen.

De erfarenheter som numera har vunnits av polisreformen visar att det finns områden som behöver utvecklas vidare för att reformens syften bättre skall uppnås. Behov av jämkningar och ändringar på polisområdet har också aktualiserats av bl. a. de förändringar i samhället som skett sedan reformen genomfördes. De förutsättningar som är styrande för arbetet med förnyelsen av den offentliga sektorn har giltighet också för polisväsendet. Det innebär att polisen, i likhet med annan offentlig verksamhet, under överskådlig tid måste räkna med en begränsad tillgång på reala och finansiella resurser. Detta ställer krav på förändringar i syfte att få till stånd ett ökat utbyte av resurserna. Införandet av ett nytt treårigt budgetsystem medför också behov av förändringar inom polisen.

Det finns således, från delvis olika utgångspunkter, flera skäl som talar för en förnyelse och förändring inom polisväsendet. Behov av åtgärder i sådan riktning har under senare tid också aktualiserats för regeringen av bl. a. rikspolisstyrelsen i skrivelser och rapporter och i samband med redovisning av utredningsuppdrag. En sammanställning över dessa bör fogas till protokollet som bilaga.

Jag skall i det följande ta upp ett antal frågor som gäller förändrings- och förnyelsearbetet inom polisen. Det gäller såväl större sammanhängande frågor, såsom inriktningen av polisens verksamhet, polisens uppgifter samt strukturella och organisatoriska frågor, som enskilda mer fristående

frågor som har aktualiserats. Därvid kommer jag att redovisa vissa åtgärder som jag kommer att föreslå regeringen redan under våren. Redovisningen kommer också att ta sikte på det fortsatta utvecklingsarbetet och på hur vissa enskilda frågor bör lösas. De ämnen som jag tänker ta upp kräver – bortsett från ett förslag till ändring i polislagen (1984: 387) – i allmänhet inte beslut av riksdagen. Mot bakgrund av riksdagens medverkan i tidigare reformarbete på polisområdet anser jag emellertid att regeringen bör bereda riksdagen tillfälle att ta del av riktlinjer för vad som bör gälla på polisens område i vissa hänseenden. Jag ser det också som värdefullt att regeringen i övrigt kan lämna en samlad redovisning av reformarbetet för riksdagen.

I den fortsatta framställningen kommer jag, som en bakgrund till vad jag anför om reformbehovet, att ge en tämligen utförlig redovisning av tidigare reformarbete inom polisen och de erfarenheter som vunnits därav.

När det gäller den brottsbekämpande verksamheten och lagstiftningsfrågan har jag samrått med chefen för justitiedepartementet och, när det gäller trafikfrågor, chefen för kommunikationsdepartementet.

Under beredningen av de frågor som behandlas har bl. a. de fackliga organisationerna inom polisen haft tillfälle att lämna synpunkter.

De frågor jag tar upp i det följande hänför sig till den öppna polisen. Jag kommer inte att beröra verksamheten vid säkerhetspolisen, som nyligen varit föremål för en reform på grundval av förslag från SÄPO-kommittén (se prop. 1988/89: 108, JuU 21, rskr. 287).

De förslag jag nu lägger fram kan sägas utgöra startskottet för förnyelsearbetet beträffande polisen under 1990-talet. Förslagen gäller både konkreta reformer och riktlinjer för det fortsatta reformarbetet. Ett viktigt led i reformarbetet utgör övergången till det system med treåriga budgetramar, som håller på att införas inom hela statsförvaltningen och i vilket polisen kommer att ingå fr. o. m. budgetåret 1992/93. Förberedelser för övergången till det nya budgetsystemet för polisen pågår redan både vid rikspolisstyrelsen och inom civildepartementet. En tredje linje i reformarbetet är en översyn av polisens regionala organisation, som jag avser att ta initiativ till. Jag kommer att något beröra såväl budgetfrågorna som de regionala frågorna i det följande för att göra bilden av det förestående reformarbetet fullständig.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Polisreformen

Det svenska polisväsendet ändrades på ett genomgripande sätt vid förstatligandet år 1965 (prop. 1962: 148, SU 183, rskr. 387 och prop. 1964: 100, SU 114, rskr. 259). I samband med detta underströks att organisationsfrågorna måste ägnas fortlöpande uppmärksamhet och att organisationen måste anpassas till förändringarna i samhället. År 1975 tillkallade chefen för justitiedepartementet efter regeringens bemyndigande sakkunniga för en översyn i detta syfte, 1975 års polisutredning.

Polisutredningen avlämnade år 1979 principbetänkandet (SOU 1979:6) Polisen. Efter remissbehandling lade regeringen i proposition 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 chefen för justitiedepartementet efter regeringens bemyndigande en kommitté med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av reformen rörande polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. Kommittén antog benämningen 1981 års polisberedning.

Polisberedningen presenterade i olika promemorior och betänkanden en rad förslag i skilda ämnen. Förslag rörande den rättsliga regleringen lades fram i betänkandet (SOU 1982:63) Polislag. När det gäller frågor som direkt anknöt till själva polisreformens genomförande avgav beredningen efter ett föregående remissförfarande betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen. Beredningen avlämnade också betänkandet (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet. Vidare publicerade beredningen särskilda promemorior om polisorganisationen i länen.

Vid beredningen i regeringskansliet av polisberedningens förslag gjordes den bedömningen att riksdagen skulle få tillfälle att ta ställning till riktlinjerna för en reform av polisväsendet i två steg. Förslagen till riksdagen byggde huvudsakligen på 1981 års principbeslut och på polisberedningens betänkanden.

Som ett första steg i polisreformens genomförande överlämnades till riksdagen i januari 1984 proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m. m. Riksdagen godtog i allt väsentligt förslagen i propositionen (JuU 1983/84: 16, rskr. 182).

Under våren 1984 beslutade riksdagen om en ny rättslig reglering av polisverksamheten i en polislag (SFS 1984:387) (prop. 1983/84:111, JuU 27, rskr. 331). Samtidigt infördes bl. a. en polisförordning (SFS 1984:730) och en ny instruktion för rikspolisstyrelsen (SFS 1984:731) (numera ersatt av en ny instruktion, SFS 1989:773).

Det första steget i polisreformen genomfördes den 1 oktober 1984. De organisatoriska förändringar som då genomfördes var följande.

– För att ge statsmakterna och myndigheterna inom polisväsendet ett bättre underlag för beslut om resursfördelning m. m. infördes ett nytt planeringssystem.

– Medborgarinflytandet över polisverksamheten stärktes. Polisstyrelsen fick ökade befogenheter att fatta beslut om t. ex. inriktningen av verksamheten vid polismyndigheten. Styrelsen fick dock inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall.

– En ny regional polisorganisation infördes i Stockholms län, i Göteborgs och Bohus län samt i Jämtlands län. Tjänsten som länspolischef där förenades med polismästartjänsten vid polismyndigheten i Stockholm, Göteborg respektive Östersund. En sådan ordning har sedermera kallats länspolismästarmodellen efter tjänstebenenämningen på den nya regionala

chefen. Vissa organisatoriska förändringar rörande ledningen av den regionala verksamheten beslutades också.

– Rikspolisstyrelsen skulle också fortsättningsvis vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Styrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och leda viss polisverksamhet begränsades och preciserades. På det polisiära området i övrigt skulle styrelsens verksamhet inriktas på metodutveckling. Styrelsen fick en ny organisation.

– Den centrala utbildningsverksamheten samlades organisatoriskt inom en polishögskola som fick ställning som en byrå vid rikspolisstyrelsen.

– Slutligen fick rekryteringsverksamheten en ny inriktning och organisation.

Som ett andra steg i polisreformen överlämnades till riksdagen i november 1984 proposition 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Riksdagen godtog förslagen (JuU 1984/85: 18, rskr. 164).

Reformens andra steg genomfördes den 1 november 1985 och innebar i huvudsak följande.

– De regionala och de lokala myndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom polisväsendet med utgångspunkt från de allmänna riktlinjer för verksamheten som statsmakterna beslutar.

– Vidare infördes ett system med grundläggande organisation (även kallad basorganisation), som beslutas av regeringen, och i övrigt s. k. fria resurser. De fria resurserna står till de regionala och de lokala polismyndigheternas förfogande.

– Systemet kompletterades med en ökad frihet för myndigheterna att förfoga över sin egen budget inom s. k. medelsramar.

– En ny utbildningsordning infördes i enlighet med riksdagens tidigare principbeslut. Syftet med den nya ordningen var att skapa en bättre utbildad polispersonal som skall kunna användas inom hela organisationen. Vidare föreslogs en satsning på polisforskning.

– En annan nyhet var att verksamheten vid polismyndigheternas operativa avdelningar renodlades till förmån för egentlig polisverksamhet. Samtidigt stärktes kanslifunktionen. I denna skulle det t. ex. alltid finnas en funktion för analys och planering av verksamheten.

– Medborgarinflytandet på den regionala nivån stärktes. Det slogs fast att vissa viktiga polisiära verksamheter även i framtiden skulle vara regionala, t. ex. bekämpandet av narkotikabrottsligheten och den ekonomiska brottsligheten.

Vid sidan av de frågor som mera direkt anknöt till polisreformens genomförande lade polisberedningen fram ett antal andra reformförslag rörande polisväsendet. I särskilda betänkanden presenterades sålunda förslag rörande en tjänsteförslagsnämnd inom polisväsendet (Ds Ju 1984:9), handläggningen av anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10), den regionala polisorganisationen (Ds Ju 1984:11) och beredskapspoliserna (Ds Ju 1985:2).

I 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 4) redovisade

chefen för justitiedepartementet sina ställningstaganden med anledning av polisberedningens förslag i dessa frågor. Ställningstagandena mynnade ut i ett förslag om ett förändrat förfarande vid tillsättning av vissa polischefstjänster. I fråga om handläggningen av anmälningar mot polismän föreslogs en ökad snabbhet i förfarandet, ökat lekmanansvar samt tillskapandet av en central disciplinnämnd. När det gäller den regionala polisorganisationen innebar förslaget att den s. k. länspolismästarmodellen skulle införas i Uppsala län, Kronobergs län, Blekinge län, Malmöhus län och Värmlands län. Regeringens förslag om beredskapspolisen innebar en överföring av ordningsuppgifter från civilförsvaret till polisväsendet. Riksdagen godtog regeringens förslag (JuU 1985/86:19, rskr. 163; i fråga om anmälningar mot polismän JuU 1985/86:32, rskr. 277). Länspolismästarmodellen har därefter införts i alla de berörda länen.

I januari 1986 överlämnade polisberedningen sitt slutbetänkande (SOU 1985:62) Inriktningen av polisverksamheten. I betänkandet redovisades framförallt hur polisens arbete skulle kunna effektiviseras ytterligare. I 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 4) redogjorde chefen för justitiedepartementet för vissa principiella ställningstaganden såvitt avsåg beredningens förslag rörande inriktningen av polisverksamheten. Departementschefens överväganden lämnades utan erinran av riksdagen (JuU 1986/87:23, rskr. 201) och föranledde en ny bestämmelse i polisförordningen (1 kap. 3 §), som trädde i kraft den 1 februari 1988 (SFS 1987:1340). Den 1 januari 1988 infördes också nya regler i polisförordningen om delegering av beslutsbefogenheter inom en polismyndighet (SFS 1988:913). Den nya ordningen innebar att de lokala polismyndigheterna på eget ansvar och med utgångspunkt i den egna verksamheten fick långtgående befogenheter att fördela arbetsuppgifter mellan olika tjänstemän och arbetsenheter inom myndigheten.

## 2.2 Behovet av förnyelse

Polisens huvuduppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Detta är en grundläggande funktion i varje ordnat samhälle och har stor betydelse för medborgarnas trygghet. För de allra flesta människor är polisen en mycket betydelsefull välfärdsfaktor. Det är därför av särskild betydelse att polisen kan fullgöra sina funktioner på ett så bra sätt som möjligt.

Behovet av att effektivisera polisen och att anpassa polisens organisation och arbetsformer efter utvecklingen i samhället har varit vägledande både vid polisens förstatligande och för den polisreform, som genomförts under 1980-talet. De erfarenheter som hittills har vunnits av polisreformen visar att reformens principer behöver utvecklas vidare. Detaljstyrningen av verksamheten inom framför allt det administrativa området och av resursanvändningen är fortfarande sådan att den i viss mån hämmar en effektiv polisverksamhet. Budgetsystemet inom polisen är så utformat och har sådan inriktning att det inte svarar mot dagens krav på en god hushållning och ett effektivt utnyttjande av resurserna. De organisatoriska och administrativa strukturerna inom polisväsendet medger inte alltid den



flexibilitet och den smidighet som är önskvärd och som torde ha förutsatts vid förstatligandet. Det lokala medborgarinflytandet kan fördjupas och utvecklas.

Behovet av att vidareutveckla polisreformen berör i hög grad det förändrings- och förnyelsearbete som gäller omläggningen av budgetprocessen för polisväsendet. Till det nya budgetsystemet, som skall införas för polisen den 1 juli 1992, är kopplat en ny modell för verksamhetsstyrning och resultatuppföljning. Nyordningen på detta område aktualiserar en rad frågor, bl. a. rörande systemförändringar på det administrativa området och i fråga om planerings- och uppföljningssystemet inom polisen.

Reformbehovet gäller dock inte bara organisatoriska, administrativa och budgetmässiga förhållanden. Som har redovisats i årets budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 15 s. 93) sker det en fortlöpande ökning av polisens arbetsbelastning inom alla centrala verksamhetsområden. Även om den utvecklingen måste mötas med åtgärder av mer traditionellt slag, t. ex. på det kriminalpolitiska området och genom möjliga resursförstärkningar, är det uppenbart att också förändringar av polisverksamhetens inriktning och uppgifter måste övervägas.

Behovet av förändringar inom polisen förstärks av de faktorer som gör det nödvändigt med en förnyelse av den offentliga sektorn också i övrigt. Samhällsutvecklingen medför enligt de bedömningar som nu kan göras att det kommer att råda en ökad konkurrens mellan olika samhällssektorer om tillgången på arbetskraft under de närmaste decennierna. Samtidigt måste den offentliga sektorn räkna med en begränsad tillgång på finansiella resurser.

I min fortsatta framställning rörande förnyelsearbetet inom polisen kommer jag inte att gå närmare in på de förändringar som kan bli aktuella när det gäller den regionala polisorganisationen. Regeringen uppdrog i juni 1988 åt rikspolisstyrelsen och länsstyrelsernas organisationsnämnd att utvärdera den nya organisationsform, benämnd länspolisväsendet, som infördes i vissa län som en följd av polisreformen. Uppdraget redovisades till regeringen under hösten 1989. Frågorna om vilken organisationsform som skall gälla för polisverksamheten på regional nivå och vilka uppgifter som framdeles bör ankomma på de regionala polisorganen är av det slaget att de bör bli föremål för en särskild utredning.

## 2.3 Inriktningen av förnyelsearbetet

De förhållanden som har berörts i det föregående bör föranleda att det samlade förnyelsearbetet inriktas på främst tre huvudområden.

Det första gäller de grundläggande målen för polisverksamheten och den inriktning av verksamheten som föranleds därav.

Verksamhetens mål och inriktning bör styra resursutnyttjandet och polisens roll på det kriminalpolitiska området. Man bör därför överväga att från polisväsendet föra bort sådana uppgifter som inte nödvändigtvis, med hänsyn till polisens befogenheter och kompetens, skall förbehållas polisen. Det finns vidare anledning att diskutera den polisutbildade personalens yrkesroll och i samband med det klara ut vilka arbetsuppgifter inom

polisväsendet som kan utföras av andra personalkategorier inom organisationen eller nya yrkesgrupper som därmed kan behöva tillföras verksamheten.

I förnyelsearbetet bör också belysas möjligheterna av att utsträcka systemet med avgiftsfinansiering till att gälla nya områden av polisens verksamhet.

En viktig fråga vid en vidareutveckling av polisreformen gäller polisstyrelsernas uppgifter. Intresset av att fördjupa och utvidga de förtroendevalda ledamöternas inflytande gör sig alltmer gällande.

Det andra huvudområdet rör strukturella och organisatoriska frågor inom polisen. Förnyelsearbetet bör inriktas på att finna former för en ökad samverkan mellan de lokala polismyndigheterna. Behovet av en sådan samverkan gäller såväl på det polisoperativa området som i fråga om bl. a. ekonomihantering, utbildning och personaladministration. I synnerhet de små polismyndigheternas behov av samverkan måste tillgodoses. Intresset av att uppnå ett bättre resursutnyttjande och en ökad effektivitet gör det också nödvändigt att särskilt uppmärksamma bl. a. huruvida fördelningen av polispersonal och av andra resurser mellan myndigheterna är helt ändamålsenlig med hänsyn till de förändringar i samhället som har skett sedan grunderna för nuvarande förhållanden i huvudsak lades fast för 25 år sedan. En särskild fråga utgör de strukturellt betingade svårigheterna att mer fortlöpande åstadkomma en omfördelning av resurserna mellan de lokala polismyndigheterna.

Även myndigheternas inre organisation behöver förändras i riktning mot en större flexibilitet. Den nuvarande ordningen enligt vilken regeringen bestämmer varje enskild myndighets grundläggande organisation framstår numera som alltför stel.

Det tredje huvudområdet för förnyelsearbetet gäller olika frågor som är förknippade med omläggningen av budgetprocessen för polisväsendet. Det nya budgetsystem som skall införas innebär att polisväsendet, i likhet med flertalet andra myndigheter, kommer att följa en treårig budgetcykel. Resurserna anvisas i form av s. k. ramanslag. Till systemet skall kopplas en ny modell för verksamhetsstyrning och resultatuppföljning. Polisen skall fogas in i systemet med början budgetåret 1992/93, dvs. den 1 juli 1992. Under våren 1990 skall regeringen besluta om s. k. myndighetsspecifika direktiv för polisen vilka skall ligga till grund för inriktningen av det fortsatta utvecklingsarbetet inom polisen.

Jag har i de överväganden som har anknytning till den regionala polisorganisationen utgått från de förhållanden som råder i dag. Resultatet av den av mig nyss förutskickade utredningen rörande polisverksamheten på regional nivå kan komma att innebära att förutsättningarna för förnyelsearbetet inom polisen på sikt ändras i dessa frågor.

När det gäller den brottsutredande verksamheten gör sig särskilda synpunkter gällande. Den är i hög grad lagbunden och styrs i allt väsentligt av straffbestämmelserna i brottsbalken och andra författningar och av reglerna i rättegångsbalken om förundersökning och tvångsmedel. Chefen för justitiedepartementet avser att inom kort föreslå regeringen att en kommitté tillkallas för att se över åklagarnas uppgifter, arbetssätt och organisa-

tion. I uppdraget skall också ingå att se över reglerna om förundersökning. Resultatet av detta utredningsarbete kan få betydelse för den framtida polisverksamheten på kriminalpolisområdet. Det torde därför finnas anledning att återkomma till denna del av polisverksamheten.

Mina överväganden och förslag föranleder – utöver en ändring i polislagen (1984:387) – ändringar i bl. a. polisförordningen (1984:730) och i förordningen (1989:773) med instruktion för rikspolisstyrelsen. Till den saken och till de övriga frågor som kräver särskilda beslut av regeringen återkommer jag senare. I fråga om vissa av mina förslag bör beslut fattas av regeringen redan under våren. Det gäller bl. a. förslaget att avskaffa regeringens detaljstyrning rörande myndigheternas inre organisation. Jag kommer i det följande att ange de förslag som jag anser bör kunna genomföras så snart som möjligt. När det gäller genomförande av mina förslag får jag också hänvisa till avsnitt 17.

### 3 Polisen och samhället

**Mitt förslag:** Polisens arbete skall inriktas mera på att förebygga och förhindra brott. En fortsatt prioritering skall ske av kampen mot våldsbrottslighet och narkotikabrottslighet. Även bekämpandet av ekonomisk brottslighet, särskilt sådan som hotar stora samhälleliga värden, såsom miljöbrottslighet, skall prioriteras.

#### Skälen för mitt förslag

##### Bakgrund

När man i olika sammanhang har velat kortfattat beskriva polisverksamheten, har det sedan lång tid tillbaka brukat anges att polisens huvuduppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Så har polisverksamheten definierats i olika polisförfattningar ända sedan 1700-talet. Så står det också i den nuvarande polislagen (1984:387). Det kan anmärkas att uttrycket att upprätthålla allmän ordning och säkerhet enligt polislagen också innefattar den brottsutredande verksamheten.

Med utgångspunkt i denna huvuduppgift har polisen i vårt land byggts upp. Till följd av de särskilda befogenheter som tillkommer polisen, den kompetens som polisen besitter och den myndighetsstruktur som råder har polisens verksamhet kommit att spänna över stora verksamhetsområden och omfatta många samhällsföreteelser. Samtidigt med utvecklingen att låta polisen ta hand om allt fler uppgifter i samhället har kraven på polisväsendet inom de centrala funktionsområdena efter hand kommit att bli allt större. De förhållanden det här gäller har i hög grad sin grund i andra faktorer än sådana som kan hänföras till polisens egen verksamhet.

Sålunda ställer brottsutvecklingen ständigt högre krav på polisen med hänsyn både till det stigande antalet brott och till att brottsligheten utveck-

las mot att bli grövre och svårare att bekämpa. Människornas krav på att polisen skall motverka ordningsstörningar och olika former av sociala störningar ökar i takt med att den sociala kontrollen tunnas ut allt mer i det moderna samhället. Utvecklingen inom vägtrafiken reser krav på mer verkningsfulla polisiära insatser för att stärka trafiksäkerheten. I samma riktning verkar det tilltagande miljömedvetandet på trafikområdet.

De ökande anspråken på polisverksamheten har statsmakterna och polisväsendet mött med reformer, rationaliseringar, förbättrad utbildning samt utveckling av nya och effektivare arbetsmetoder. Samtidigt har statsmakterna tillskjutit resurser till polisväsendet. Tillskottet har bestått framför allt av förstärkningar på personalsidan och av att ny och förbättrad utrustning anskaffats. Polisväsendets personal har genom det senaste löneavtalet erhållit avsevärt förbättrade löneförmåner. Flertalet polismyndigheter har sedan förstatligandet fått nya och ändamålsenliga polishus. Effekterna av de förstärkningar som har skett på personalsidan har dock, om man mäter i resurstimmar, till en del begränsats av bl. a. arbetstidsförkortningar, vidgade möjligheter till ledigheter av olika slag och den ökade utbildningsverksamheten inom polisen. Under senare tid har polisväsendet dessutom ställts inför särskilda svårigheter till följd av ökande avgångar bland polispersonalen.

De samlade insatser som sålunda gjorts under senare år har dock inte räckt till för att förbättra situationen i önskad utsträckning. I dag råder en obalans mellan polisens uppgifter i samhället å ena sidan och förutsättningarna att fullgöra dessa uppgifter på det sätt som förväntas av medborgarna å andra sidan.

Som jag ser saken har den situation som svenskt polisväsende idag befinner sig i inte i första hand sin grund i brist på resurser. Av statsfinansiella och andra skäl är det inte heller möjligt att i någon nämnvärd mån tillföra polisväsendet nya reella resurser under de närmaste åren. Behovet av att säkerställa att polisen har möjligheter att fullgöra sina centrala funktioner på bästa tänkbara sätt måste således i huvudsak tillgodoses med andra medel. Jag kommer att i följande avsnitt lämna förslag till åtgärder i detta syfte.

Innan jag gör det, finns det emellertid skäl att mot bakgrund av de grundläggande målen för polisverksamheten närmare belysa frågan om inriktningen av polisens arbete.

#### Grundläggande mål för polisverksamheten

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen är den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att bl. a. verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Det allmänna skall också värna den enskildes privatliv och familjeliv. De mål för den offentliga verksamheten som sålunda angetts i regeringsformen kan såvitt gäller polisens uppgifter uttryckas i målsättningen att människorna i största möjliga utsträckning skall kunna leva i vårt samhället utan att utsättas för brott eller att behöva frukta för detta.

De författningsmässiga ramar som mer direkt rör polisens verksamhet är tämligen vida och rymmer inom sig vitt skilda uppgifter. En utgångspunkt för regleringen utgörs av 1 § polislagen, där det sägs att polisens arbete är ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. I paragrafen sägs vidare att huvudändamålet med polisverksamheten är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Med utgångspunkt i de ändamål som beskrivs i 1 § polislagen görs i lagens 2 § en uppräknig av polisens huvudsakliga uppgifter. Enligt denna paragraf hör till polisens uppgifter att förebygga brott, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt att fullgöra vad som brukar kallas polismyndighetsverksamhet.

Uttryckt på ett annat sätt är det enligt min mening ett grundläggande mål för polisverksamheten att värna om människornas trygghet till liv, hälsa, integritet och personlig egendom främst genom att bekämpa brott, ingripa mot ordningsstörningar och ge skydd och annan hjälp. Ett annat mål för polisens verksamhet måste vidare vara att säkra grundvalarna för vårt demokratiska samhälle.

Uppräkningen i polislagen är allmänt hållen och inte uttömmande. Det betyder att besked om det närmare innehållet i polisens uppgifter och verksamhetens inriktning får sökas på annat håll. Polisens centrala uppgifter att förebygga och utreda brott bestäms sålunda i första hand genom straffbestämmelser i brottsbalken och andra författningar samt av rättegångsbalkens regler om förundersökning. I fråga om polismyndighetsverksamheten finns närmare bestämmelser i ett stort antal specialförfattningar. I 1 kap. 3 § polisförordningen (1984:730) ges föreskrifter om att en polismyndighet vid sitt arbete för de ändamål som anges i 1 § polislagen skall uppmärksamma och beakta krav och önskemål från dem som bor och verkar i polisdistriktet.

Den närmare inriktningen av polisverksamheten anges inte bara i olika författningar. En styrning av polisens verksamhet sker också genom statsmakternas beslut om resurstilldelning och om prioritering av polisens insatser. Detsamma gäller de närmare föreskrifter om resursanvändningen som regeringen varje år lägger fast i regleringsbrevet för polisväsendet. Av betydelse är vidare de beslut i organisatoriska och administrativa frågor som regeringen meddelar för polisen.

Hur de övergripande målen skall omsättas i praktisk handling i polisarbetet följer i första hand av de regler som anger polisens uppgifter i polislagen, rättegångsbalken och andra författningar.

### Inriktningen av polisens arbete

Polisverksamheten har av ålder brukat delas in i tre huvudformer, nämligen den preventiva, den repressiva och den hjälpande verksamheten. Kring denna indelning har polisens olika verksamhetsgrenar byggts upp. I och med polislagens tillkomst har polisens funktioner indelats ytterligare, i huvudsak efter vad som gäller enligt polisens verksamhetsplanering. Indel-

ningen tar sålunda sikte på följande funktioner eller aktiviteter: brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet, trafikövervakning, allmän och socialpolisier spaning, kriminalpolisverksamhet, serviceverksamhet, utbildning och övrig verksamhet. Den här indelningen avspeglar sig idag i myndigheternas organisation.

Innehållet i polisarbetet styrs i praktiken ofta av den faktiska förekomsten av ordningsstörningar och brott. Det rådande systemet medger att polisverksamheten fortlöpande kan anpassas till förändrade förutsättningar och nya krav. Olika delar av verksamheten kan prioriteras allt efter skiftande förhållanden. Behovet av att prioritera bland polisens funktioner och uppgifter ägnades uppmärksamhet i samband med polisreformen. Det prioriteringssystem som då lades fast utgår från det förhållandet att polisen aldrig kan tillföras så stora resurser att den effektivt kan bekämpa all brottslighet. Det är omöjligt för polisen att förhindra varje lagöverträdelse och att uppdaga och utreda alla brott som begås. Det kan därför inte undvikas att vissa polisuppgifter måste behandlas med förtur medan andra får stå tillbaka. Till en del ankommer det på polismyndigheterna att besluta i prioriteringsfrågor. En övergripande styrning – utöver den som följer av den straffrättsliga och processrättsliga regleringen – har dock förutsatts ske av statsmakterna.

Denna styrning har hittills skett på framför allt två sätt. Det ena gäller s. k. organisatorisk prioritering. Den har tagit sig uttryck i att regeringen beslutat om myndigheternas interna organisation till förmån för vissa verksamhetsområden, t. ex. inrättande av narkotikarotlar, och om personaltilldelning för angivna ändamål eller till vissa organisatoriska enheter. En annan form av prioritering från regeringens sida är beslut om medeltilldelning för t. ex. inköp av utrustning. Ett exempel på en sådan prioritering är anvisning av medel för anskaffning av materiel för trafikövervakning.

Statsmakterna prioriterar också polisens verksamhet genom att ange vissa typer av brott som bör ägnas särskilda insatser. Denna prioriteringsordning lades fast i samband med riksdagens principbeslut om polisreformen år 1981. Beslut om prioritering sker årligen i samband med budgetprocessen, och beslutet utgör riktlinjer för den resursanvändning och den resursfördelning som sedan beslutas av de regionala och lokala polismyndigheterna.

Alltsedan detta prioriteringssätt lades fast har, enligt vad statsmakterna angett varje år, narkotikabrottsligheten, den ekonomiska brottsligheten och våldsbrottsligheten utgjort områden där polisens insatser måste prioriteras. Det har i anslutning till prioriteringsbesluten understrukits att myndigheterna samtidigt med att de angivna prioriteringarna görs måste fortsätta sina ansträngningar att beivra annan s. k. traditionell brottslighet, i synnerhet sådan som drabbar enskilda människor särskilt hårt och som berör deras personliga integritet, t. ex. bostadsinbrott.

Samtidigt med prioriteringsbesluten har statsmakterna framför allt under senare år gett riktlinjer för resursanvändningen i andra avseenden utan att dessa riktlinjer har haft formen av prioriteringsbeslut. Exempelvis ges i årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil.15 s. 99) riktlinjer för

asylutredningar, hastighetsövervakning i trafiken, insatser mot ungdomsbrottslighet, stöd åt brottsoffer, brottsförebyggande arbete och kvarterspolisverksamhet.

I årets budgetproposition har jag begränsat mina uttalanden i prioriteringsfrågorna med hänsyn till att ämnet skulle behandlas i nu förevarande sammanhang. Jag anförde dock att kampen mot våldsbrottsligheten och narkotikabrottsligheten är så angelägna uppgifter att de bör prioriteras också för nästa budgetår.

Ett skäl till att jag i budgetpropositionen förklarade att prioriteringsordningen borde ses över i angivet hänseende var den kritik som riktats mot den hittillsvarande ordningen framför allt från polishåll. Det har bl. a. sagts att polisen inte har fått tillräcklig vägledning av prioriteringsbesluten med hänsyn till att de utpekade verksamhetsområdena varit för stora; detta i synnerhet som intresset av prioriteringar inom angivna områden inte har vägts mot andra angelägna uppgifter som polisen har. Saken har tagits upp av rikspolisstyrelsen i anslagsframställningen för nästa budgetår. Styrelsen har framhållit att det är betydelsefullt att statsmakterna tydligt anger vilka av målen för polisverksamheten som skall prioriteras, så att det kan göras klart vilka områden som måste eftersättas.

Enligt vad rikspolisstyrelsen anfört i anslagsframställningen bör det vara polisens sak att själv finna de arbetssätt som ger bäst resultat inom ramen för de övergripande målen för polisverksamheten. Med hänvisning till denna uppfattning har styrelsen förklarat att den för egen del beslutat ta fram vad man kallar för ett kriminalpolitiskt program för polisväsendet. Detta har som utgångspunkt att resurserna måste koncentreras till sådana områden där de ger bäst resultat. Med detta betraktelsesätt bör enligt rikspolisstyrelsen fyra områden prioriteras, nämligen brottsförebyggande verksamhet, kontroll av yrkeskriminella, ungdomskriminalitet och narkotikabrottslighet.

*För egen del* vill jag till att börja med slå fast att det är ofrånkomligt att vi också framdeles måste ha en ordning enligt vilken inriktningen av polisens verksamhet prioriteras i olika hänseenden. Emellertid finns det som jag förklarade i årets budgetproposition goda skäl att pröva om statsmakternas prioriteringsbeslut bör göras tydligare och mer ändamålsenliga. Den utveckling som sker i riktning mot en avreglering och minskad detaljstyrning av polisverksamheten innebär att den indirekta prioritering som skett genom beslut i organisatoriska frågor och genom föreskrifter om medelsanvändningen kommer att upphöra. Detta förhållande, i förening med de övriga strukturella, administrativa och budgetmässiga förändringar som förestår, skapar delvis ändrade förutsättningar för styrningen av polisverksamheten. Samtidigt ställs krav på ett visst mått av nytänkande på området. Jag skall i det följande redovisa min syn på vad jag anser bör vara vägledande i fråga om prioriteringar inom polisväsendet, såväl principiellt som i mer konkreta termer för i första hand nästa budgetår.

Statsmakterna har hittills avstått från att i författningsform slå fast grunderna för polismyndigheternas beslut om prioriteringar av verksamheten. Det är som jag ser det knappast lämpligt eller ens möjligt att författningsreglera denna sak. Avsaknaden av regler gör det enligt min

mening desto mer angeläget att de övergripande prioriteringsbesluten på respektive nivå, såsom hittills, fattas av organ med ett politiskt ansvar. Under statsmakterna bör det således vara en uppgift för länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen att på grundval av statsmakternas grundläggande riktlinjer besluta om inriktningen av verksamheten på regional respektive lokal nivå. Det är nödvändigt att en verksamhet som polisens har en stark medborgerlig förankring inte bara på riksplanet utan också, såsom lades fast genom polisreformen, på det regionala och lokala planet.

Det utvecklade system för mål- och resultatorienterad styrning som följer av omläggningen av budgetprocessen ställer krav på att riktlinjer för prioriteringar av polisens verksamhet i större utsträckning sker med inriktning mot de övergripande mål som gäller för verksamheten. Riktlinjer för prioriteringar av polisens verksamhet måste i större utsträckning ske med utgångspunkt i en helhetssyn på polisens uppgifter. Ett beslut om prioriteringar bör inte begränsas av den funktionella och organisatoriska indelning som råder hos polisen utan måste i förekommande fall slå igenom i hela verksamheten.

Såsom hittills får den angelägenhetsgradering som statsmakterna gör på det kriminalpolitiska området och som kommer till uttryck i bl. a. de strafflatituder som gäller för olika brott inte sättas ur spel genom en prioritering som sker efter helt andra grunder. Detsamma gäller självfallet också i fråga om de särskilda förtursbestämmelser som finns, exempelvis beträffande brott av unga lagöverträdare, och i fråga om de fall när tvångsmedel tillgripits och särskilda tidsfrister därför gäller. De kriminalpolitiska uppfattningar som statsmakterna i andra hänseenden gett uttryck för, t. ex. när det gäller vissa brotts skadoeffekter i ett vidare perspektiv, innefattar också en prioriteringsgrund, och det även i de fall då brottet i det enskilda fallet inte motiverar ett strängt straff. Insatserna mot narkotikabrottsligheten och den ekonomiska brottsligheten är delvis ett uttryck för denna princip (jfr prop. 1980/81: 13 s. 51 f).

En annan grund för prioriteringar är överväganden i fråga om utsikten att nå framgång med olika slag av polisiära aktiviteter. I detta ligger en bedömning av hur man skall nå ett resultat som står i rimlig proportion till de resurser som sätts in. Sådana överväganden kan exempelvis leda till att en polismyndighet i en viss situation prioriterar insatser mot kända vanebrottslingar som erfarenhetsmässigt svarar för en förhållandevis stor del av brottsligheten, medan brottsutredningar där möjligheterna till framgång är obefintliga eller mycket små får stå tillbaka. I samband med överväganden av detta slag är det naturligt att polisen samråder med företrädare för åklagarväsendet.

Inte sällan måste emellertid polisverksamhet bedrivas på områden som är svårarbetade och otacksamma att utreda. En mördare måste efterspanas även om läget ser hopplöst ut. Också de senaste årens satsning på kampen mot den ekonomiska brottsligheten vilar på tanken att brottslighet som är särskilt samhällsfarlig måste bekämpas även om brottsligheten sker i det fördolda och därför är svårbekämpad. Det handlar här om kriminalpolitiska bedömningar som det ytterst är statsmakternas sak att lägga fast.

En faktor av betydelse är de lokala förhållanden som råder inom ett



polisdistrikt. Genom att prioriteringsbeslut fattas lokalt finns det goda möjligheter att anpassa polisverksamheten till vad som krävs med hänsyn till befolknings- och näringsstruktur o. dyl. inom distriktet samt till variationer i fråga om ordningsläge och brottsfrekvens. Av stor vikt är också att ta hänsyn till krav och önskemål från dem som bor och verkar inom distriktet (se 1 kap. 3 § polisförordningen).

De beslut om konkreta prioriteringar som statsmakterna och de regionala och lokala politiska organen fattat måste givetvis omsättas i praktisk polisverksamhet. I linje med vad rikspolisstyrelsen anfört är det i första hand en sak för polismyndigheterna och för personalen där att finna de arbetssätt och metoder som är bäst för att nå de mål som ställts upp av de politiskt ansvariga organen. I polislagen och i polisförordningen finns som komplement till rättegångsbalken särskilda bestämmelser om samarbete med åklagaren; det är viktigt att dessa föreskrifter omsätts i praktisk handling. Vid sidan av att föra ut statsmakternas beslut om prioriteringar är det en uppgift för rikspolisstyrelsen att förmedla idéer och uppslag i frågor som rör arbetssätt och metoder och att på skilda sätt bidra till ett nytänkande i det praktiska polisarbetet.

I fråga om de grundläggande prioriteringar som skall gälla för i första hand nästa budgetår gör jag följande bedömning.

Polisen bör särskilt inrikta sin verksamhet på åtgärder som går ut på att värna om människornas trygghet till liv, hälsa, integritet och personlig egendom. Som ett uttryck för detta och som ett led i ansträngningarna att nå det kriminalpolitiska målet att minska brottsligheten bör det ske en ökad inriktning mot brottsförebyggande åtgärder i vid mening och mot brottsförhindrande åtgärder. En större andel av de totala polisresurserna bör således tas i anspråk för den preventiva verksamheten. Ett brett förebyggande polisarbete är i många fall det sätt som på sikt ger bäst resultat när det gäller att komma till rätta med gatuvåld, ungdomsbrottslighet, narkotikahandling, skadegörelse och andra slag av kriminalitet och ordningsstörningar som tilldrar sig kriminalpolitiskt intresse. Detsamma gäller de felbetenden i trafiken som utgör ett hot mot säkerheten där.

Det är som nyss sagts i första hand en fråga för polisen att avgöra vilka metoder som bör användas för att förverkliga den prioritering i riktning mot en ökad preventiv verksamhet som jag nu förordar. En naturlig sak är dock att den allmänna övervakningsverksamheten i dess olika former måste utvecklas och öka. Särskild uppmärksamhet måste därvid ägnas åt ungdomar som är i riskzonen för att dras in i kriminalitet och åt vaneförbrytare och andra som svarar för en förhållandevis stor del av brottsligheten. Med hänsyn till polisens trygghetsskapande funktioner måste de enskilda personer som utsätts för brott sättas i centrum för polisens uppmärksamhet och omsorg. Behovet av akut skydd mot olika former av våldsbrott för utsatta kvinnor måste särskilt beaktas. Det brottsförebyggande arbetet förutsätter för framgång ett nära samarbete med andra myndigheter och organ, såsom skolan, socialtjänsten, folkrörelserna och föreningslivet.

Vad jag nu sagt innebär inte något principiellt avsteg från reglerna om att det är en av huvuduppgifterna för polisen att utreda brott som hör

under allmänt åtal. Det är självfallet nödvändigt att tillräckliga resurser även i fortsättningen avdelas för denna verksamhet. Att polisen lägger en ökad tonvikt vid det preventiva arbetet bör emellertid leda till ett förändrat arbetssätt. I detta ligger en uppluckring av de traditionella gränserna mellan ordningspolistjänst och kriminalpolistjänst. Det förtjänar här att påpekas att det traditionella kriminalpolisarbetet i dag torde ta en större del av resurserna i anspråk hos den svenska polisen än vad som är fallet i många andra jämförbara länder.

Enligt min mening bör polisens insatser när det gäller spaning och utredning särskilt inriktas på de brottstyper som jag i budgetpropositionen ansett böra prioriteras, nämligen våldsbrott och narkotikabrott, samt på ekonomisk brottslighet och då särskilt sådan som hotar stora samhälleliga värden såsom miljöbrottslighet.

I anslutning till vad jag nu sagt om kriminalpolisarbetet vill jag erinra om åklagarnas befogenheter att i egenskap av förundersökningsledare bestämma om inriktningen av arbetet i det särskilda fallet. Genom ett mer utvecklat samarbete mellan polis och åklagare när det gäller förundersökningar bör det vara möjligt att utnyttja myndigheternas samlade resurser effektivare i utredningsarbetet. Verksamheten på det området bör också kunna göras enklare och för polisens del i större utsträckning ingå som en integrerad del i det preventiva polisarbetet.

Den förändring av polisverksamheten i preventiv riktning och den effektivisering av utredningsarbetet som mina förslag bör leda till torde sammanvägda inte leda till någon ändring i fråga om arbetsbelastningen för andra delar av rättsväsendet.

## 4 Polisens uppgifter

**Mitt förslag:** Som riktlinje när det gäller utvecklingen av polisens uppgifter skall gälla att polisverksamheten renodlas så att polisen i ökad utsträckning kan koncentrera sig på sin centrala funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

### Skälen för mitt förslag

#### Bakgrund

När polisen förstатligades fördes inte någon principdiskussion om polisens uppgifter. I förarbetena till reformen anfördes att det saknades anledning att ålägga polisen en annan huvuduppgift än tidigare enbart av det skälet att staten skulle överta ansvaret för polisverksamheten från kommunerna (jfr SOU 1961: 34, prop. 1962: 148, SU 183, rskr. 387, prop. 1964: 100, SU 114, rskr. 259).

I 1965 års polisinstruktion föreskrevs (2 §) att polisen skulle upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Därvid skulle det åligga polisen särskilt att förebygga brott och att hindra att den allmänna ordningen och säkerheten stördes genom brott eller på annat sätt. Polisen skulle vidare bl. a. uppåga

brott samt i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. I polisinstruktionen föreskrevs också att polisen skulle fullgöra den verksamhet, som ankom på polisen enligt särskilda bestämmelser samt biträda allmänheten med delgivning.

Inte heller den senaste polisreformen innebar någon genomgripande förändring av polisens uppgifter. I samband med riksdagens principbeslut om polisreformen framhöll departementschefen (prop. 1980/81:13) att förändringarna i samhället på ett djupgående sätt påverkat polisens konkreta arbetsuppgifter utan att på ett avgörande sätt ha förändrat den allmänna målsättningen för polisverksamheten. Det kunde enligt departementschefen inte råda någon tvekan om att det även i fortsättningen borde vara polisens huvuduppgift – som i princip inte borde ankomma på något annat samhällsorgan – att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i landet. Att lagstiftningsvägen på ett uttömmande sätt reglera polisens uppgifter var dock varken möjligt eller önskvärt. Det var därför enligt departementschefen lämpligare att, mot bakgrund av en allmän regel om polisens roll, från fall till fall avgöra om en viss samhällsuppgift borde handhas av polisen eller av något annat samhällsorgan.

I samband med polisreformen ersattes föreskrifterna i 2 § polisinstruktionen om polisens uppgifter av regler i 2 § polislagen (1984:387). Enligt paragrafen, som fortfarande gäller i sin ursprungliga lydelse, hör till polisens uppgifter att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Reglerna i 2 § polislagen ger en ram kring polisens arbetsfält, utan att någon fullständighet i fråga om uppräknade arbetsuppgifter är avsedd. I paragrafen används uttrycket allmän ordning och säkerhet som en benämning på all den egentliga polisverksamheten. De tre första punkterna i lagrummet motsvarar i huvudsak brottsförebyggande verksamhet, övervakningsverksamhet och kriminalpolisverksamhet enligt den inom polisen tillämpade aktivitetsindelningen. Punkt 4 avser den hjälpande och stödjande delen av polisens serviceverksamhet.

Också punkt 5 i 2 § polislagen berör i vid mening serviceuppgifter för polisen. Regeln i denna punkt syftar på bestämmelser om åligganden för polisen i olika författningar. Sådana bestämmelser finns bl. a. i

- lagen (1938:121) om hittegods
- allmänna ordningsstadgan (1956:617)
- lagen (1956:618) om allmänna sammankomster
- lagen (1966:293) om beredande av slutna psykiatrisk vård i vissa fall
- delgivningslagen (1970:428)

- terrängtrafikkungörelsen (1972:594)
- fordonskungörelsen (1972:595)
- bilregisterkungörelsen (1972:599)
- vägtrafikkungörelsen (1972:603)
- vapenlagen (1973:1176)
- lagen (1976:206) om felparkeringsavgift
- körkortsförordningen (1977:722)
- lagen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall
- lagen (1982:821) om transport av farligt gods
- förordning (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor
- utlänningslagen (1989:529).

Polisens uppgifter enligt dessa och andra författningar går i många fall ut på att pröva ansökningar i s. k. polismyndighetsärenden om tillstånd för viss verksamhet eller liknande. I andra fall svarar polisen exempelvis för tillsyn över viss verksamhet, utredning eller olika slag av handräckning åt andra myndigheter eller provisoriska åtgärder i avvaktan på annan myndighets beslut.

Under senare år har i olika sammanhang och inte minst mot bakgrund av den ansträngda arbetssituationen inom polisen aktualiserats att föra bort vissa slag av polismyndighetsärenden och andra serviccuppgifter från polisen.

En sådan fråga är organisationen av ambulans- och räddningsflyget. Saken har behandlats i 1987 års försvarsbeslut (prop. 1986/87:95 bil. 4, FöU 11, rskr. 310). Enligt beslutet bör ansvaret för civila sjuktransporter, med vissa undantag enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), åvila sjukvårdshuvudmännen. En departemental arbetsgrupp har i rapporten (Ds 1988:9) *Helikoptrar för sjuktransporter redovisat möjligheterna att förverkliga intentionerna i försvarsbeslutet i denna del*. Med regeringens bemyndigande den 7 december 1989 har tillsatts en delegation med uppgift bl. a. att träffa nödvändiga avtal i fråga om denna verksamhet. Avsikten är att rikspolisstyrelsens ansvar för akuta luftburna sjuktransporter skall upphöra den 1 juli 1991.

Regeringen beslutade den 2 november 1989 om ändringar i den allmänna läkarinstruktionen innebärande bl. a. att läkare i öppenvård har skyldighet att i ökad utsträckning ta initiativ till klinisk obduktion i de fall då dödsbevis inte kan utfärdas med stöd av tillgängliga kliniska data och iakttagelser gjorda i samband med dödsfallet. Detta kommer att innebära besparingar för polisen genom bortfall av kostnader för arvoden och för transporter (s. k. polititransporter). Vidare kommer det att medföra arbetsmässiga fördelar då polisen inte i samma utsträckning som tidigare kommer att behöva rycka ut vid dödsfall.

Frågan om att överföra ansvaret för asylutredningsverksamheten vid mottagningslussarna från polisen till statens invandrarverk har senast berörts av asylärendeutredningen (SOU 1988:2). Utredningen gjorde bedömningen att asylutredningarna i princip skulle kunna ligga under invandrarverkets huvudmannaskap lika väl som under en polismyndighet samt att vissa administrativa vinster sannolikt skulle kunna göras om invandrarverket hade ett samlat ansvar. Regeringen gav genom ett beslut i

december 1989 statskontoret i uppdrag att i samråd med rikspolisstyrelsen och invandrarverket lämna förslag till hur en överföring av utredningsansvaret i asylärenden till invandrarverket skulle kunna ske. Uppdraget skall redovisas till regeringen i september 1990.

I en skrivelse den 16 januari 1989 till regeringen har riksrevisionsverket lämnat förslag till förändringar i fråga om den statliga fordonskontrollen. Förslaget innebär bl. a. en minskning av polisens befattning med s. k. flygande inspektioner. Saken behandlas i avsnitt 14.

Postverket har i en skrivelse den 12 september 1989 till regeringen föreslagit att viss befattning med passärenden skall överflyttas från polisen till posten. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Generaltullstyrelsen har i en skrivelse den 22 januari 1990 till regeringen tagit upp bl. a. frågan om ett fördjupat samarbete mellan polis och tull när det gäller den internordiska passkontrollen och om vidgade polisiära uppgifter för tullen i samband med landgränsbevakningen. Dessa och andra samverkansfrågor mellan tull och polis övervägs såväl i regeringskansliet som mellan berörda myndigheter (se prop. 1989/90: 100 bil. 9 s. 50).

I sammanhanget kan också nämnas att en arbetsgrupp inom regeringskansliet för närvarande överväger frågan om kostnadsansvaret för flygplatskontrollen. Ett riktmärke för arbetet är att detta ansvar skall bäras av flygplatshållaren och inte av polisen. Det verksamhetsmässiga ansvaret för flygplatskontrollen skall dock alltjämt ligga hos polisen.

### Överväganden

Det kan finnas flera skäl till att polisen har tillagts uppgifter av servicekaraktär vid sidan av sin funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I många fall finns ett sakligt samband mellan den funktionen och de ärenden polisen handlägger enligt särskilda bestämmelser. Det gäller t. ex. ärenden om vapen, allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, körkort och andra trafikfrågor samt transport av farligt gods. I andra fall, t. ex. när det gäller olika slag av handräckning åt andra myndigheter, torde det avgörande ha varit polisens befogenhet att som en yttersta utväg använda våld för att utföra en uppgift. En omständighet som haft betydelse i fråga om vissa slag av uppgifter torde också vara att polisen finns tillgänglig på alla större orter och är verksam dygnet runt.

Enligt min mening bör polisen också i fortsättningen i princip kunna svara för olika uppgifter av servicekaraktär. I samband med riksdagens principbeslut om polisreformen anfördes att man från fall till fall fick lov att avgöra om en viss samhällsuppgift borde handhas av polisen eller av något annat organ. Detta uttalande äger enligt min mening i huvudsak fortfarande giltighet.

Det gäller emellertid också att se till att polisen inte tilldelas så omfattande serviceuppgifter att den centrala funktionen, att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, lider förfång. Idag används närmare en tiondel av polisens personalresurser till verksamhet av servicekaraktär. Till detta kommer resurser för utbildning, administration m. m. som hänför sig till samma område. Det kan också inträffa att ändrade förhållanden i polisens omvärld ställer allt större krav på resursinsatser från polisen när det gäller

verksamhet som ligger vid sidan av polisens huvuduppgift. Detta är vad som hänt exempelvis när det gäller polisens uppgift att handlägga asylärenden.

Till stöd för att polisen tar befattning med allehanda serviceuppgifter anføres ibland att detta skapar goda relationer till allmänheten och därför har ett värde i sig för polisen. Jag kan till en del instämma i detta. Ensamt räcker dock knappast detta argument som grund för att ge polisen en viss uppgift. Det som bäst främjar en god relation mellan allmänheten och polisen är naturligtvis att polisen är bra på att lösa sin huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört anser jag att statsmakterna i fortsättningen bör vara återhållsamma med att tilldela polisen nya arbetsuppgifter. Utgångspunkten bör vara att en viss samhällsuppgift bör lösas av polisen endast om den kan sägas utgöra ett naturligt led i polisens funktion att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Också i andra fall bör en uppgift i undantagsfall kunna tilldelas polisen, om det föranleds av starka praktiska skäl, t. ex. att en annan lösning skulle få konsekvenser från samhällsekonomisk synpunkt eller från servicesynpunkt som inte kan anses godtagbara.

Dessa principer bör vara vägledande också vid prövningen av att föra bort uppgifter från polisen som, enligt vad jag tidigare anfört, för närvarande är aktuell, eller som i en framtid kan komma att aktualiseras.

De resursmässiga konsekvenserna av att uppgifter förs bort från polisen får prövas från fall till fall. En utgångspunkt bör därvid vara att kostnaderna inte övervältras på någon annan huvudman eller att det totalt sett inte uppstår någon ökad belastning på statsbudgeten.

## 5 Yrkesroller inom polisen

**Min bedömning:** Yrkesrollerna inom polisen bör renodlas för att säkerställa att verksamheten bedrivs professionellt och effektivt. I den polisiära yrkesrollen bör betonas funktionen som offentlig tjänsteman med särskild kompetens och särskilda befogenheter för att fullgöra polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning bör i regel skötas av annan personal vid polismyndigheterna. Specialister inom områden som ekonomi, teknik m. m. bör rekryteras till polisen i ökad utsträckning.

### Skälen för min bedömning

#### Inledning

En av de viktigaste faktorerna när det gäller att utveckla polisen mot en större effektivitet är personalens kompetens. Brottsutvecklingen och den alltmer komplicerade omvärld som polisen arbetar i ställer ökade krav på kunskaper och yrkesskicklighet hos dem som arbetar inom polisen.

Inom polisen finns personal med olika utbildning och skilda slag av arbetsuppgifter. Vid den lokala polisorganisationen finns omkring 24 000 tjänster, varav omkring 16 600 är polistjänster. Den polisutbildade personalen arbetar i första hand med operativa uppgifter inom ordnings-, kriminal- och trafikpolistjänsten. Många poliser är också sysselsatta med skilda administrativa eller specialistbetonade uppgifter. Bl. a. fullgörs många rent administrativa funktioner vid de större polismyndigheternas administrativa enheter av personal med polisiär bakgrund. I andra fall sköts administrativa och specialistbetonade uppgifter av personal i kontorskarriären eller av annan personal utan polisutbildning.

Polisreformen syftade bl. a. till en renodling av polisrollen. Utgångspunkten var att arbetsuppgifter som inte krävde polisutbildning så långt som möjligt borde överlåtas till annan personal inom polisväsendet än polismän. I förarbetena till polisreformen betonades att polisernas yrkesroll borde vara allsidig och att en polisman borde kunna växla mellan olika arbetsuppgifter vid myndigheten allt efter behovet av polisiära insatser. Grundutbildningen för polismän utformades för att tillgodose kravet på allsidiga kunskaper hos de färdigutbildade poliserna. För att kunna använda personalen flexibelt infördes en ordning med grundläggande organisation och fria resurser. De flesta poliser ingår i de fria resurserna och kan delas in på olika enheter — ordningsavdelning, kriminalavdelning etc. — utan hinder av organisatoriska förhållanden (se avsnitt 2.1). En avsikt med dessa reformer var att göra det möjligt att använda de samlade resurserna inom polisen effektivt med hänsyn till skiftande förhållanden.

Ansträngningarna att avlasta den polisutbildade personalen arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning har fortgått under 1980-talet. Detta avspeglas bl. a. i att antalet administrativa tjänster inom polisen ökat relativt kraftigt. Särskilda resurser har under senare tid också ställts till förfogande för att anställa annan personal vid polismyndigheterna. Vidare bör nämnas de vidgade delegationsmöjligheter som införts genom en ändring i 2 kap. polisförordningen (SFS 1987:913). Fortfarande går emellertid yrkesrollerna inom polisen delvis i varandra. Polismän används inte sällan till andra arbetsuppgifter än rent polisiära. Osäkerheten i fråga om den polisiära yrkesrollen har skapat motstridiga förväntningar i fråga om hur polisarbetet bör bedrivas och hur arbetet bör fördelas inom myndigheten. Detta leder till att resurserna inom polisen inte alltid kan användas på det sätt som är mest rationellt. Delvis torde detta ha sin grund i att medel tidigare inte kunnat tillföras för att anställa administrativ personal i den utsträckning som skulle ha varit önskvärt. Men också slentrian och revirtänkande hos olika grupper kan ha spelat en roll.

Jag anser för egen del att arbetet med att renodla yrkesrollerna inom polisen måste fortsätta. Arbetsuppgifterna vid polismyndigheterna bör fördelas mellan olika personalkategorier på ett sätt som gynnar ett professionellt utförande och som bidrar till att polisverksamheten bedrivs på ett än mer effektivt sätt.

I det följande skall jag först ta upp frågan om yrkesrollen för polispersonal. Därefter skall jag behandla arbetsuppgifterna för personal utan polisutbildning. I det sammanhanget skall jag även beröra möjligheterna att till

### Polispersonalen

Med polisman avses kommissarie, inspektör, polisassistent och polisaspirant som har godkänts vid grundkurs 1 vid polishögskolan. Till polispersonalen hör också befattningshavare i polischefskarriären samt tjänstemän hos rikspolisstyrelsen som deltar i sådan polisverksamhet som leds av rikspolisstyrelsen (jfr 1 kap. 2 § polisförordningen 1984:730).

För att få en tjänst som polisman krävs polisutbildning enligt föreskrifterna i förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet. Grundutbildningen för en polis är 33 månader och omfattar grundkurs 1 (10 månader), praktiktjänstgöring (18 månader) och grundkurs 2 (5 månader). Polischefsutbildningen omfattar 32 månader och innefattar såväl teoretisk utbildning vid polishögskolan som praktisk tjänstgöring vid polismyndighet, domstol m.m. För tillträde till polischefsutbildningen krävs juridisk examen.

Utbildningssystemet inom polisen omfattar också reguljär vidareutbildning och funktionsinriktad utbildning. Den reguljära vidareutbildningen syftar bl.a. till att ge kompetens för befattningar som inspektör eller kommissarie i den grundläggande organisationen. Med funktionsinriktad utbildning avses sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen eller den reguljära vidareutbildningen.

Med ställning som polisman följer befogenhet att företa vissa slag av tvångsåtgärder och andra ingripanden enligt föreskrifter i rättegångsbalken, polislagen (1984:387) och andra författningar. Vid genomförande av en tjänsteåtgärd får en polisman använda våld under förutsättningar som regleras utförligt i polislagen. För vissa slag av våldsanvändning, såsom användning av skjutvapen, finns dessutom detaljföreskrifter av lägre författningsmässig valör. En polisman har i sin tjänsteutövning ett förhöjt straffrättsligt skydd genom bestämmelserna i brottsbalken om straff för våld eller hot mot tjänsteman m.m.

Polisutbildningen och polismännens rättsliga status gör att en polisman intar en särskild ställning med hänsyn till kompetens och befogenheter. Den polisiära kompetensen avser bl.a. de lagar som polisen skall upprätthålla, de arbetsmetoder som tillämpas i polisarbetet och de tvångsmedel som polisen disponerar. Rollen som polis innefattar att i samhället upprätthålla en social kontroll i formell mening. I ett vidare perspektiv kan polisen – tillsammans med vissa andra offentliga organ – sägas ha fått ta över en del av den sociala kontroll, som i ett äldre samhälle med tätare sociala nätverk utövades informellt av släktingar, grannar, portvakter, bygemenskap osv.

I den polisiära yrkesrollen bör *enligt min mening* betonas funktionen som offentlig tjänsteman med särskild kompetens och särskilda befogenheter för att fullgöra de uppgifter som följer av polisens funktion att upprätt-



hålla allmän ordning och säkerhet. Det innebär att en polisman i första hand bör användas för sådana arbetsuppgifter som kräver polisutbildning. Dit hör bl. a. att patrullera på allmän plats, att ingripa vid lagbrott och ordningsstörningar, att utföra yttre spaning och att svara för kvalificerade brottsutredningar. Såväl rättssäkerhetsintresset som rena effektivitetsskäl motiverar att sådana arbetsuppgifter även i fortsättningen utförs av poliser.

Man bör vidare inte bara hålla fast vid utan också vidareutveckla vad som lades fast i samband med polisreformen om den polisiära yrkesrollens allsidighet. En polisman bör alltså i första hand vara *polis* — inte ordningspolis, kriminalpolis etc. Detta kan också uttryckas så att de flesta polismän bör vara generalister inom polisområdet, inte specialister inom avgränsade delar därav. Att en polisman med tiden skaffar sig en särskild kompetens inom ett visst område, exempelvis i fråga om utredningar av vissa brottstyper, bör i regel inte hindra att han eller hon sätts in på också andra uppgifter, om det behövs för att använda myndighetens samlade resurser effektivt.

I betänkandet (SOU 1985:62) Inriktningen av polisverksamheten ger 1981 års polisberedning flera exempel på hur tanken på en allsidig polisiär kompetens kan omsättas i praktiken. Ett av exemplen är hämtade från polismyndigheten i Luleå, där en civilgrupp inrättades med poliser från både ordningsavdelningen och kriminalavdelningen. Gruppen arbetade i civila kläder i dubbelpatruller och skötte såväl övervakningstjänst och spaning som utredning av akuta ärenden. Gruppen tog bl. a. över det arbete som ankom på kriminalavdelningens beredskapsorganisation, som därmed kunde upphöra. Vid behov kunde personal från civilgruppen ta på uniformen och rycka in som förstärkning vid ordnings- eller trafikpolisen. Inrättandet av civilgruppen förde med sig att ordningsläget i centrala Luleå förbättrades och att ärendebalanserna för våldsbrott och tillgreppsbrott minskade i betydande omfattning. Från åklagarmyndigheten framfördes positiva omdömen om gruppens verksamhet.

En annan arbetsmetod som förordades av polisberedningen är att en del enklare utredningsuppgifter förs över från kriminalpolisen till ordningspolisen. Det kan t. ex. innebära att en radiobilpatrull som kommer till en brottsplats tar upp brottsanmälan, håller förhör med målsägande, misstänkt och vittnen samt gör en enklare teknisk undersökning. I de fall ytterligare utredning är obehövlig kan rapporten direkt ligga till grund för beslut exempelvis om redovisning till åklagare. Arbetet vid kriminalavdelningen kan då koncentreras till mera kvalificerade utredningar, vilket enligt polisberedningen bör kunna leda till att resurser vid kriminalavdelningarna frigörs.

Ett tredje från polisberedningen hämtat exempel på att arbetsuppgifter av olika slag utförs inom samma organisatoriska enhet är att utredningar i trafikmål i viss utsträckning sköts av regionala trafikavdelningar jämte den sedvanliga trafikövervakningen.

Det finns flera aktuella exempel på att polisverksamheten utvecklas enligt de riktlinjer som polisberedningen förordat. Exempelvis har vid polismyndigheten i Stockholm nyligen genomförts en omorganisation var-

igenom polisuppgifter som tidigare hanterats centralt inom myndigheten delegerats till sju geografiskt bestämda polisområden, vart och ett under en polisområdeschef. Inom polisområdena finns enheter för bl. a. övervakningstjänst, spaning och brottsutredning. Enheterna arbetar i nära samverkan och man strävar efter arbetsmetoder som bygger på en generalistbetonad polisroll. Exempelvis utförs enklare brottsutredningar ofta av uniformerad personal direkt på brottsplatsen.

Riksrevisionsverket har i sin rapport (RRV:s dnr 1987: 14) Ordningsspolisen — Ledning och kapacitetsutnyttjande visat på ytterligare exempel där polisverksamheten utvecklats enligt de riktlinjer som polisberedningen förordade.

I linje med vad jag nyss sagt anser jag att den här utvecklingen måste fortskrida. Det jag tidigare förespråkade i fråga om inriktningen av polisens arbete gör det i än högre grad nödvändigt att — utan att ge avkall på det behov av specialisering som också finns — utveckla en mer generalistbetonad polisroll. För att påskynda en utveckling i den riktningen kommer jag i det följande (se avsnitt 8) att föreslå en väsentligt ökad frihet för polismyndigheterna att själva besluta om myndighetens inre organisation.

Att polisrollen utvecklas i riktning mot ökad allsidighet innebär inte att polismän med specialistkompetens kan avvaras. Tvärt om anser jag att det, som ett nödvändigt komplement till de allsidigt verksamma polismännen, kommer att behöva finnas ett antal polismän med specialistfunktioner inom olika områden. Jag tänker då bl. a. på kriminaltekniker, utredare av vissa komplicerade eller särskilt svårhanterade brottstyper, vapen- och sprängmedelsexperter, kvalificerade förhållningsledare samt specialister på ordningshållning eller trafikfrågor.

Polisyrrket omfattar två olika karriärer, polismanskarriären och polischefskarriären, med olika utbildning. Polismanskarriären omfattar tjänster som polisassistent, inspektör och kommissarie.

Polischefskarriären leder i huvudsak till befattningar som polisintendent och polismästare. I princip erfordras, som redan sagts, juristutbildning för tillträde till polischefskarriären. I regel direktrekryteras polischefaspiranter bland jurister utan föregående erfarenhet av polisarbete. Det förekommer emellertid också att poliser i polismanskarriären vidareutbildar sig till jurister och söker in till polischefsutbildningen. En del chefstjänster, särskilt intendenttjänster med operativa uppgifter vid de största polismyndigheterna, har också tillsatts med poliser utan polischefsutbildning.

Rekryteringen av polischerfer och innehållet i polischefsutbildningen har behandlats i olika sammanhang, bl. a. i samband med polisreformen (jfr t. ex. SOU 1979: 6 s. 276, prop. 1980/81: 13 s. 121, Ds Ju 1983: 15 s. 238). Bl. a. har diskuterats rekryteringen till polischefsbefattningar av personer med erfarenhet från tjänstgöring i polismanskarriären. I denna sak vill jag för egen del framhålla att erfarenhet från polisarbete på fältet måste vara värdefull för den som skall bekläda chefsbefattningar inom polisen (se prop. 1984/85: 81 s. 45). Samtidigt är det klart att ledningen av polisverksamheten ställer krav på bl. a. juridisk kompetens. Det nya budgetsysteem som kommer att införas vid polisen (se avsnitt 10) ställer också ökade krav

på kompetens i ekonomiska frågor. Enligt min uppfattning finns det skäl för regeringen att fästa ökad vikt vid de förhållanden som jag nu nämnt vid utnämningar på chefsbefattningar inom polisväsendet.

### Administrativ personal

Vad jag nu har anfört om den polisiära yrkesrollen leder in på frågan om avgränsningen av polismännens uppgifter mot det arbete som utförs av annan personal vid polismyndigheterna. Som en gemensam beteckning för denna personal brukar användas begreppet administrativ personal, oavsett om de personer det gäller arbetar med administration eller andra uppgifter.

Före polisväsendets förstatligande var den administrativa personalen vid polismyndigheterna huvudsakligen sysselsatta med kontorsgöromål. Eftersom myndigheterna i regel var små och den administrativa personalen fåtalig, var det vanligt att också polismännen ägnade sig åt sådant arbete. Därefter har antalet administrativa tjänstemän inom polisen ökat kraftigt. Vid förstatligandet var antalet polismanstjänster 11 700 och antalet administrativa tjänster 2 100, medan motsvarande antal tjänster i dag är ca 16 600 respektive ca 5 000. Andelen administrativa tjänster har alltså sedan mitten av 1960-talet ökat från 15 procent till det dubbla. I detta sammanhang har inte medräknas personal för lokalvård.

Vid alla polismyndigheter finns en kamrerare och ett antal assistenter. Därutöver kan, beroende på myndighetens storlek, finnas fordonsredögörare, fotografer, telefonister, garageförmän, radioexpeditörer, delgivningsmän, expeditivsvakter m. fl.

För poliser och administrativa tjänstemän inom polisen gäller olika administrativa regler. Polistjänster inrättas av regeringen, medan administrativa tjänster i princip inrättas av respektive myndighet. Löner till poliser i den lokala polisorganisationen tas upp under en särskild, förslagsvis betecknad anslagspost i polisens budget. Löner till administrativ personal tas däremot upp under en högstsatt post under förvaltningskostnadsanslaget. De ingår alltså i myndighetens ekonomiska ram och kostnaderna för administrativ personal är därmed i princip utbytbar mot kostnader för annan verksamhet som finansieras över anslaget. Olika regler gäller också i fråga om anställning, utbildning och rättsliga befogenheter för poliser respektive administrativ personal.

Sedan länge har man inom polisen strävat efter att avlasta polispersonalen uppgifter genom att till administrativa tjänstemän överföra arbetsuppgifter som inte kräver polisutbildning (jfr t. ex. prop. 1980/81:13 s. 122, prop. 1984/85:81 s. 22, SOU 1985:62 s. 233). Bl. a. har personal i kontorskarriären tagits i anspråk för enklare brottsutredningar under polismans ledning. Vid några polismyndigheter har anställts ekonomer för att medverka vid utredning rörande ekonomisk brottslighet. Administrativ personal används också för beredande och, i vissa fall, beslutsfattande uppgifter när det gäller polismyndighetsärenden (jfr 2 kap. 14 § polisförordningen).

Fortfarande är det emellertid, som framgått, så att polismän i viss

utsträckning utför uppgifter som inte alls eller endast i mindre grad kräver polisiär kompetens. Det gäller bl. a. uppgifter inom personal- och ekonomiadministratonen. Delvis utförs sådana administrativa uppgifter inom ramen för tjänst som polisbefäl. Det förekommer emellertid också att polismän uppehåller rent administrativa tjänster, t. ex. som fordonsredogörare, eller rycker in vid förfall för administrativ personal. En stor del av personalen vid de tekniska rotlarna utgörs av polismän som erhållit teknisk utbildning för ändamålet.

Inom rikspolisstyrelsen har upprättats en promemoria den 17 oktober 1989 angående möjligheterna att utnyttja administrativ personal för att öka antalet polismän i polistjänst.

I promemorian anförs att det finns åtskilliga uppgifter rörande t. ex. administration av lokal utbildning, skötsel av polishus och godstransporter som i dag ofta sköts av polismän men som borde föras över till administrativ personal. Vidare anges i promemorian ett antal funktioner som i sin helhet kan utföras av administrativ personal fastän det inte alltid sker i dag. Det gäller

- uppgift som radioexpeditör
- uppgift som receptionist och anmälningmottagare
- handläggning av polismyndighetsärenden
- arrestantbevakning
- delgivningsverksamhet
- uppgift att sköta telefonväxel efter kontorstid
- godsförvaltning
- säkerhets- och passkontroll vid flygplats
- uppgift som rotelsekreterare
- enklare brottsutredningar
- utredningsarbete vid arbetsgrupper
- registerslagning m. m. vid spaningscentral
- biträde vid trafikövervakning.

Enligt promemorian kan det ifrågasättas om inte huvuddelen av kansliinspektörernas arbete skulle kunna utföras av administrativ personal med lämplig utbildning. Det gäller i första hand arbete med analys och planering samt personal- och ekonomiadministraton. Vidare framhålls att kraven på polismyndigheternas ekonomiförvaltning kommer att öka när systemet med treårsbudget införs inom polisen. Man bör enligt promemorian överväga om inte polischefen vid åtminstone de större polismyndigheterna borde få en högt kvalificerad, ekonomiskt utbildad medhjälpare som kan ansvara för ekonomiförvaltning samt för analys och planering.

I promemorian framförs också tanken på att vid en del av de tekniska rotlarna inrätta tjänster för vetenskapligt utbildade tekniker vid sidan av teknikerna med polisiär bakgrund.

*För egen del* vill jag framhålla att ambitionen att avlasta den polisutbildade personalen uppgifter som kan utföras av annan personal måste fullföljas. På så sätt kan polisens samlade personalresurser utnyttjas effektivare. De idéer och förslag som redovisas i rikspolisstyrelsens promemoria anser jag vara en bra utgångspunkt för en fortsatt utveckling på området. Som jag ser det bör de tankegångar som redovisats i promemorian snarast

kunna genomföras. Jag förutsätter att polismyndigheternas ledningar kommer att driva saken vidare. Rikspolisstyrelsen har ett ansvar för att följa upp och utvärdera den här diskuterade utvecklingen. Jag kommer senare föreslå regeringen att rikspolisstyrelsen därför får ett särskilt uppdrag att göra en uppföljning och utvärdering av utvecklingen på området.

Sedan detta sagts, finns det anledning att beröra frågan om att till personalen rekrytera specialister av olika slag, exempelvis personer med ekonomisk eller teknisk utbildning på gymnasie- eller högskolenivå.

Frågan om sådan direktrekrytering togs upp av 1975 års polisutredning (SOU 1979:6 s. 267). Utredningen anförde att rekrytering av personer med t. ex. statistisk, ekonomisk eller samhällsvetenskaplig utbildning borde vara möjlig till tjänster med vilka polisiära befogenheter inte är förenade. I samband med remissbehandlingen av utredningens betänkande godtog denna bedömning i allmänhet av remissinstanserna. Också regeringen gick på denna linje (prop. 1980/81:13).

I praktiken har utvecklingen gått långsamt när det gäller att rekrytera högskoleutbildad personal till den lokala och regionala polisorganisationen. Ett tiotal ekonomer är anställda för att medverka vid utredning av ekonomisk brottslighet. Därutöver finns enstaka högskoleutbildade befattningshavare för huvudsakligen administrativa uppgifter. I övrigt tillgodoses behovet av fakkunskaper vid sidan av polisutbildningen i regel genom internrekrytering inom polisorganisationen. I många fall är det fråga om tjänstemän i kontorskarriären som erhållit utbildning inom polisorganisationen för uppgiften. Som tidigare nämnts förekommer det också att personal med polisiär bakgrund innehar rent administrativa befattningar, särskilt vid de större polismyndigheterna.

Enligt min mening bör personer med olika slag av specialistkompetens rekryteras till polisen i ökad utsträckning. En sådan utveckling framstår som nödvändig för att på sikt kunna upphålla professionalismen i polisens verksamhet. Det är knappast realistiskt att tänka sig att polisverksamheten i framtiden skulle kunna tillföras tillräcklig kompetens utan att i betydligt större omfattning än i dag knyta till sig specialister som fått sin utbildning vid högskolor eller andra utbildningsanstalter utanför polisväsendet. Att rekrytera specialister ligger också i linje med den princip som jag förordat att poliser inte bör användas för uppgifter som inte kräver polisutbildning.

Jag avser inte att här slå fast vilka befattningar som bör omfattas av denna rekrytering. Några tänkbara områden bör dock nämnas.

Ett av dessa är ekonomiadministrationen. Det nya budgetsystem som införs för polisen den 1 juli 1992 kommer att innebära att polismyndigheterna får ett betydligt större ansvar för sin ekonomi än vad som är fallet i dag. Ett sätt att tillföra den kompetens som behövs för den ekonomiska förvaltningen kan vara att ekonomer och andra specialister knyts till åtminstone de större polismyndigheterna.

Också till en del andra administrativa befattningar bör specialister med fördel kunna rekryteras, åtminstone vid de största polismyndigheterna. Det gäller t. ex. befattningar med kvalificerade uppgifter i fråga om personaladministration, verksamhetsplanering och ADB.

Det finns vidare verksamheter av operativ karaktär, där specialister utan polisutbildning kan medverka. Jag tänker i första hand på den brottsutredande verksamheten, där rekryterade ekonomer redan i dag medverkar i kampen mot ekonomisk brottslighet. Också personer med teknisk utbildning bör kunna rekryteras för att biträda kriminalpolisen med olika slag av tekniska undersökningar som inte kräver polisutbildning. Jag vill särskilt peka på att kampen mot miljöbrottsligheten, som är ett av statsmakterna prioriterat område, ställer delvis nya och ökade krav på teknisk sakkunskap för att inte polisen skall komma på efterhand i förhållande till de ofta resursstarka intressen som står bakom en del av denna brottslighet.

I brottsutredande verksamhet bör specialister i många fall kunna anförtros relativt självständiga arbetsuppgifter, som även kan innefatta arbetsledande funktioner. Givetvis måste arbetet organiseras så att föreskrifterna i rättegångsbalken om ledning av förundersökning iakttas.

Utgångspunkten vid fördelning av arbetsuppgifter inom en polismyndighet bör alltså enligt min mening vara att användningen av poliser i princip skall reserveras för uppgifter som kräver polisutbildning. I kravet på polisiär kompetens ligger också att polisverksamhet ytterst skall ledas av poliser.

Andra slag av arbetsuppgifter bör i princip utföras av administrativ personal. Den administrativa personalens yrkesroll bör alltså gå ut på att medverka i polisens verksamhet genom att utföra uppgifter som inte kräver polisutbildning.

En fråga som särskilt bör uppmärksammas i polismyndigheternas planering är möjligheten att sätta samman arbetslag med personal av olika kategorier. I ett arbetslag med operativa uppgifter bör givetvis ledningen och andra göromål som kräver polisutbildning anförtros åt poliser. Administrativa och specialistbetonade uppgifter kan däremot utföras av annan personal vid polismyndigheten. Sådana lag med olika slag av personal bör kunna användas både i yttre och inre verksamhet. För brottsutredande verksamhet bör t.ex. en grupp kunna sättas samman av polismän som svarar för arbetsledning och kvalificerat kriminalpolisarbete, tekniker eller ekonomer för specialistbetonat arbete samt personal i kontorskarriären för kansligöromål och en del av utredningsarbetet. I yttre tjänst bör, exempelvis på trafikområdet, poliser kunna bilda arbetslag med personal som har särskild utbildning för fordonsbesiktning, arbete med hastighetsradar osv.

**Mitt förslag:** Möjligheterna till avgiftsfinansiering på polisens område bör utredas.

## Skälen för mitt förslag

### Bakgrund

Polisväsendets verksamhet finansieras i huvudsak genom de årliga anslagen i statsbudgeten. Statens kriminaltekniska laboratorium bedriver en viss verksamhet som finansieras genom avgifter. I den lokala polisorganisationen utförs vissa övervakningsuppgifter mot kostnadsersättning. Ersättningen tillförs staten.

Polisväsendet bidrar härutöver till de offentliga inkomsterna genom bl. a. expeditiionsavgifter som debiteras för vissa arbetsuppgifter inom polisverksamheten. Expeditiionsavgift utgår bl. a. för pass och för olika tillstånd, förordnanden och godkännanden rörande allmän ordning och säkerhet, exempelvis tillstånd att incha vapen, ordningsvaktsförordnande och godkännande av skjutbana.

Reglerna om expeditiionsavgifter bygger bl. a. på tanken att den enskilde skall betala ett belopp som motsvarar handläggningskostnaderna för ärenden som avser tillstånd, godkännande, dispens eller i övrigt särskild rättighet. Avgiftsbeloppet skall inte överstiga statens genomsnittliga självkostnader för expeditionen (prop. 1964: 75 s. 310, BevU 42, rskr. 167).

För vissa andra arbetsuppgifter som polisen utför finns som nämnts bestämmelser om avgiftsbeläggning. Ett sådant område är polisbevakning i samband med offentlig tillställningar.

Genom allmänna ordningsstadgan (1956:617) infördes bestämmelser som innebär att den som anordnar en offentlig tillställning skall åläggas att ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen. Däremot finns inga regler om sådan ersättningskyldighet för den som anordnar en allmän sammankomst enligt lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. I förarbetena till de nämnda författningarna infördes att det inte var rimligt att befria en anordnare av en nöjeställning, som anordnades i rent vinningssyfte utan att vara förenad med något ideellt ändamål, från kostnaderna för erforderlig polisbevakning och låta det allmänna bära kostnaderna. Å andra sidan ansågs det vara stötande, att vid en sammankomst av rent ideell natur ålägga anordnaren att själv svara för kostnaderna för polisbevakning (prop. 1956: 143 s. 211).

Bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan om ersättning för polisbevakning ändrades senare så att den som anordnar en offentlig tillställning i vinningssyfte skall åläggas ersätta polisens kostnader för ordningshållning som föranleds av tillställningen (SFS 1979:970). Detta gäller dock inte om anordnaren är en ideell förening. Närmare bestämmelser om den ersättning som det åligger enskild att betala till staten för polisbevakning i övrigt finns numera i förordningen (1982:789) om ersättning för polis-

bevakning och för anslutning av larmanläggning till polisen m. m. (omtryckt 1984:729).

1975 års polisutredning föreslog i betänkandet (SOU 1979:6) Polisen att polisen i större utsträckning skulle få ta betalt för övervaknings- och bevakningsuppgifter som består i att lämna hjälp i olika former till allmänna och enskilda företag och organisationer. Utredningen framhöll att uppgifterna var en stor belastning för övervakningstjänsten men att de av principiella eller praktiska skäl som regel inte helt kunde avlyftas från polisväsendet. Som exempel på fall där en avgiftsbeläggning kunde övervägas nämnde utredningen anslutning av larmanordningar till polisstationer samt bevakning av värdetransporter och s. k breda transporter.

I propositionen om polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. (prop. 1980/81:13) anslöt sig departementschefen till polisutredningens bedömning rörande avgiftsbeläggning och anförde att avgiftsbeläggning inte fick innebära att ersättning fordras för det skydd till liv och egendom som var och en har rätt att kräva av polisen. Den borde inte heller utformas på ett sådant sätt att den medför negativa effekter för allmänhetens benägenhet att vidta brottsförebyggande åtgärder. En förutsättning för att avgift skall tas ut borde enligt departementschefen vara att det är fråga om uppgifter som i praktiken har en utpräglad karaktär av särskild service åt enskilda personer eller företag och som förekommer i viss, ganska regelbunden omfattning. Riksdagen ställde sig bakom det anförda (JuU 1980/81:24, rskr. 210).

Regeringen begärde i 1982 års budgetproposition (prop. 1981/82:100 bil. 5) bemyndigande att utfärda bestämmelser om avgifter till staten för polisbevakning i samband med långa, breda eller tunga transporter.

Departementschefen ansåg det vara rimligt att ersättning skulle utges för polisväsendets självkostnader för bevakning vid dessa transporter. Sådan ersättningsskyldighet för enskild förelåg före förstatligandet av polisväsendet och några år därefter. Riksdagen biföll regeringens begäran (JuU 1981/82:38, rskr. 228).

Bestämmelser om avgifter för sådan polisbevakning infördes i förordningen om ersättning för polisbevakning och för anslutning av larmanläggning till polisen m. m. Förordningen innehåller också bestämmelser om avgifter för polisbevakning vid värdetransporter och vid vissa andra transporter. Reglerna härom innebär bl. a. att den enskilde, om polismannens tjänstetid som åtgår för bevakningen och den därav föranledda resan. Ersättning skall även betalas för fordon, häst, hund m. m. För larmanläggning som är direktansluten till larmmottagare vid en polisstation debiteras ett schablonbelopp för kalenderår motsvarande kostnaderna för administrativ service.

Vid rikspolisstyrelsen förekom under en tid viss uppdragsverksamhet. Verksamheten bedrevs enligt affärsmässiga grunder och finansierades, fränsett hyreskostnaderna, genom influtna medel. I 1984 års budgetproposition (prop. 1983/84:100 bil. 4) anmäldes planerna att bemyndiga rikspolisstyrelsen att bedriva konsultverksamhet inom ADB-området med särskild inriktning på datasäkerhet och att sälja sådan programvara som



utarbetats vid styrelsen. Vid riksdagsbehandlingen fann justitieutskottet inga formella hinder föreligga för regeringen att ge rikspolisstyrelsen tillstånd att bedriva sådan uppdragsverksamhet. I sammanhanget borde enligt utskottets mening beaktas att en tydlig gränsdragning åstadkoms mellan denna form av verksamhet och rikspolisstyrelsens administrativa och polisiära myndighetsåligganden bl. a. i fråga om den brottsförebyggande verksamheten (JuU 1983/84:22, rskr. 233). Genom föreskrifter i den instruktion för rikspolisstyrelsen, som trädde i kraft den 1 oktober 1984, gavs rikspolisstyrelsen möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet inom tre områden, nämligen försäljning av programvara för ADB, konsultverksamhet i anslutning till det med särskild inriktning på datasäkerhet samt konsultverksamhet i fråga om säkerhetsskydd i övrigt. Verksamheten är numera avvecklad (jfr. JuU 1987/88:33 s. 2). Enligt rikspolisstyrelsens nu gällande instruktion får styrelsen efter medgivande av regeringen i särskilt fall bedriva uppdragsverksamhet i fråga om säkerhetsarbete. Regeringen har dessutom nyligen medgett att polishögskolan får bedriva uppdragsutbildning avseende viss utbildning av parkeringsvakter i Stockholms kommun.

### Överväganden

Polisens verksamhet är till stor del av sådan karaktär att den bör finansieras över statsbudgeten. Det gäller naturligtvis i första hand den centrala uppgiften att förhindra och avslöja brott. Men också många servicebetonade uppgifter är sådana att en finansiering i annan form skulle möta praktiska svårigheter eller vara olämplig från principiell synpunkt.

Å andra sidan är det klart att vissa delar av polisens verksamhet är av ett sådant slag att det varken finns principiella eller praktiska hinder mot en avgiftsfinansiering. Ett system med avgiftsbeläggning tillämpas redan i flera fall efter medgivande från statsmakterna. Det gäller bl. a. bevakning vid vissa tillställningar och anslutning av larmanläggning till polisen. För handläggning av polismyndighetsärenden tas en expeditonsavgift ut. Avgifterna tillfaller staten.

En översyn av myndigheters avgiftsfinansiering pågår inom ramen för arbetet med utvecklingen av den offentliga sektorn. Arbetet bedrivs under medverkan av riksrevisionsverket och går bl. a. ut på att strama upp de regler och den praxis som tillämpas i fråga om ersättningar som myndigheter tar ut i sin verksamhet. En annan fråga i beredningsarbetet är om man bör ge statliga myndigheter en mera allmän möjlighet att ta ut ersättning för tjänster som utförs för andra statliga myndigheter. Jag har i årets budgetproposition uttalat att ersättning som en myndighet erhållit bör få disponeras av myndigheten för förvaltningsändamål och redovisas som inkomst under förvaltningsanslaget (prop. 1989/90: 100 bil. 2 s. 25).

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att det finns skäl att överväga om det finns verksamheter inom polisen som helt eller delvis bör finansieras genom avgifter.

En utgångspunkt bör vara att avgiftsfinansiering bör kunna tillämpas i första hand när det gäller uppgifter som har karaktär av särskild service åt

företag, organisationer eller enskilda. Det gäller naturligtvis särskilt om servicen erhålls som ett led i näringsverksamhet eller annan verksamhet som har vinstsyfte.

Givetvis får avgift inte tas ut för det skydd till liv och egendom som var och en har rätt att kräva av polisen. Inte heller får ett avgiftssystem utformas så att det får negativa följder t. ex. när det gäller mötesfriheten samt polisens förhållande till allmänheten eller allmänhetens benägenhet att vidta brottsförebyggande åtgärder.

Ett exempel på fall där avgiftsfinansiering bör kunna övervägas är bevakning av vissa tillställningar och sammankomster, där avgift idag inte tas ut för polisens medverkan. Jag syftar på exempelvis större musikgalor, som primärt ordnas i vinningssyfte och som kan kräva stora insatser från polisens sida för att upprätthålla ordningen på platsen. I den allmänna debatten har kritik riktats mot att polisen måste satsa ibland betydande resurser på bevakning av evenemang som anordnas i vinstsyfte medan annan angelägen polisverksamhet får stå tillbaka av brist på resurser. Med en annan kostnadsfördelning skulle olägenheterna i detta avseende för polisens del kunna minska.

Ett system med avgiftsfinansiering av verksamhet på polisens område kräver ingående överväganden som inte kan göras i detta sammanhang. Jag avser att vid ett senare tillfälle återkomma till regeringen med förslag hur ett särskilt utredningsarbete i saken bör bedrivas.

I detta arbete bör den närmare budgetmässiga lösningen i ett avgiftssystem också övervägas. Det kan gälla t. ex. krav på avgränsade resultatenheter och på redovisningssystem. Särskilt bör övervägas om de medel som inflyter i form av avgifter skall återföras till polisens verksamhet. En princip är att den avgiftsfinansierade verksamheten skall bära sina egna kostnader. Frågan huruvida ett vidgat system med avgiftsfinansiering skall återverka på polisens anslagsmässiga medelstilleddning får prövas från fall till fall mot bakgrund bl. a. av de beräknade intäkterna från avgifterna.

## 7 Ett förstärkt medborgarinflytande över den lokala polisorganisationen

**Mitt förslag:** För att stärka medborgarinflytandet över den lokala polisverksamheten och för att öka engagemanget i polisfrågorna på lokal nivå skall polismyndigheterna få möjlighet att inrätta en eller flera polisenheten för att under den lokala polisstyrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet, som styrelsen bestämmer. En ökad samverkan mellan polisiär och kommunal verksamhet skall eftersträvas.

### Skälen för mitt förslag

#### Bakgrund

Att förstärka medborgarinflytandet över den regionala och lokala polisverksamheten var ett av de viktigaste syftena med polisreformen.

Enligt riksdagens principbeslut om polisreformen (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr. 210) skulle den förtroendevalda polisstyrelsen förvandlas från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Polisstyrelsen borde sålunda fatta de långsiktiga besluten om fördelningen och användningen av resurserna vid polismyndigheten och handlägga bl. a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering.

1981 års polisberedning redovisade i betänkandet (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen hur den framtida uppgiftsfördelningen mellan polisstyrelsen och polischefen borde utformas.

I proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m. m. förklarade departementschefen att det var nödvändigt att beslut om verksamheten i den lokala polisorganisationen fick en ordentlig förankring bland medborgarna i polisdistriktet. Utöver de befogenheter polisstyrelserna redan hade borde de enligt departementschefen i fortsättningen ha till uppgift att besluta i viktigare frågor rörande planeringen och inriktningen av verksamheten i distriktet. Likaså borde viktigare frågor om distriktets organisation höra till de valda ledamöternas kompetensområde. Departementschefen framhöll i det sammanhanget att 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 departementschefens uppfattning också innebära att allmänhetens förtroende för polisen ökar.

Frågor som gäller polisledning i särskilt fall borde emellertid enligt departementschefen exklusivt höra till polischefens kompetensområde. Med uttrycket polisledning i särskilt fall borde enligt departementschefen 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 grupp av polismän är utpekade.

Också polismyndighetsärenden av särskild betydelse borde enligt departementschefen kunna hänskjutas till polisstyrelsen.

Riksdagen godkände de riktlinjer som förordats i den nu aktuella propositionen (JuU 1983/84:16, rskr. 182). Vid behandlingen i riksdagen framhöll justitieutskottet betydelsen av att polisstyrelsen inriktar sin verksamhet på frågor av såväl mera långsiktig som mera väsentlig art. Polisstyrelsen borde enligt utskottet inte ägna sig åt detaljplanering och i regel inte heller åt planering för kortare perioder.

Den föreslagna ordningen för att stärka medborgarinflytandet över polisen på lokal nivå infördes i och med det första steget i polisreformen den 1 oktober 1984.

I samband med polisreformens andra steg den 1 november 1985 stärktes också medborgarinflytandet på regional nivå (prop. 1984/85:81, JuU 18, rskr. 164).

Polisstyrelsens roll och uppgifter är reglerade i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1984:730).

Enligt 4 § polislagen är länen indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polisstyrelse som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.

I 5 § första och andra styckena polislagen föreskrivs att det för ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen), av dess biträdande chef (biträdande polischefen), om sådan finns, samt ett antal valda ledamöter. Dessa valda ledamöter skall vara lägst sex och högst tio enligt länsstyrelsens bestämmande. Polisstyrelsens ledamöter, utom polischefen och biträdande polischefen, väljs av kommunfullmäktige om polisdistriktet omfattar endast en kommun och annars av landstinget. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstingskommunen gäller särskilda regler.

Av 5 § tredje stycket polislagen framgår att de ledamöter som utses genom val skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör väljas så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. Vid valet bör vidare beaktas att de olika delarna av polisdistriktet och om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade.

Enligt 2 kap. 3 § polisförordningen utser de valda ledamöterna bland sig en ordförande och en vice ordförande i polisstyrelsen. Vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö får polisstyrelsen inom sig utse fyra av de valda ledamöterna och ersättare för dessa att tillsammans med polischefen ingå i ett tjänstetillsättningsutskott.

Särskilda bestämmelser finns om beslutförhet för polisstyrelsen och tjänstetillsättningsutskottet samt om beslutsformer i brådskande ärenden. Särskilda bestämmelser finns också om personalrepresentation i polisstyrelsen.

Polisstyrelsens uppgifter är noggrant reglerade i 2 kap. 11 § polisförordningen. Av polisstyrelsen avgörs sålunda viktigare frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten, viktigare frågor om polismyndighetens organisation och arbetsformer, frågor av större ekonomisk betydelse, frågor i samband med tillsättning av vissa tjänster samt andra frågor som polischefen hänskjuter till styrelsen.

En inskränkning i polisstyrelsens befogenheter är att polisstyrelsen inte får avgöra frågor som avser polisledning i särskilt fall.

Ärenden som inte avgörs av polisstyrelsen avgörs av polischefen ensam eller av andra tjänstemän enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

### Ett förstärkt medborgarinflytande

Polisreformen har i många hänseenden inneburit en påtaglig vitalisering av polisväsendet. En av orsakerna till detta är det ökade medborgarinflytande som reformen inneburit. Genom den fick polisstyrelserna en delvis annan roll i polisarbetet. Från att ha haft en i huvudsak rådgivande

ställning fick styrelserna en mer aktiv funktion inriktad på att styra verksamheten. Styrelserna tillades ökade befogenheter på flera väsentliga områden, bl. a. när det gäller att besluta om inriktningen av verksamheten. Den ordning som införts har inneburit inte bara att det demokratiska inflytandet över polisens verksamhet stärkts, utan också att polisfrågorna rönt ett större intresse än tidigare på den lokala politiska nivån. Polisverksamheten har därmed fått en ökad förankring hos allmänheten i polisdistrikten.

Som jag tidigare beskrivit står polisverksamheten inför ett viktigt förändringsarbete bl. a. till följd av övergången till ett nytt system för budgetering och verksamhetsuppföljning. Detta arbete kommer i väsentliga avseenden att påverka polisstyrelsernas kompetensområde. En framgångsrik vidareutveckling av polisverksamheten förutsätter enligt min mening inte bara ett förstärkt inflytande för, utan också ett ökat engagemang av polisorganisationens förtroendevalda.

Ett annat skäl för att ta upp frågan om hur ett ökat medborgarinflytande skall kunna tillgodoses inom polisväsendet är att några kommuner påtalat att ett större kommunalt engagemang på polisområdet behövs. Bl. a. har Stockholms kommunfullmäktige i en skrivelse till regeringen begärt att regeringen skall ta initiativ till en utredning om en kommunal gatupolis. Tyresö kommun har i en skrivelse till regeringen begärt ett mer fullständigt kommunalt ansvar för polisen i kommunen.

Dessa och andra önskemål från kommunalt håll visar att man ute i kommunerna har en stark insikt om vilken betydelse polisen har för samhället och om vikten av det arbete som polisen uträttar. Jag har uppfattat saken så att man från kommunalt håll i allt högre grad på skilda sätt vill stödja den lokala polisverksamheten. Det här engagemanget bör enligt min mening tas till vara. Jag återkommer strax till några av de möjligheter som jag ser för att stärka sambandet mellan den kommunala verksamheten och polisen. Först vill jag dock betona att kommunernas intresse för polisfrågorna också har en annan sida. Det kan ses som en reaktion på den besvärliga situation som polisen befinner sig i idag och för den oro som finns för den tilltagande brottsligheten. Dessa reaktioner ser jag som naturliga. Frågorna om t. ex. narkotikabrottsligheten och människornas säkerhet till liv, hälsa och egendom är mycket starka i människors medvetande och av centralt intresse i diskussionen om välfärdspolitiken. Det är därför nödvändigt att pröva alla möjligheter för att vända den nuvarande negativa utvecklingen både vad gäller polisens förutsättningar att fullgöra sina viktiga uppgifter och ifråga om den ökande brottsligheten. Det kommunala engagemanget kan enligt min uppfattning vara till god hjälp i detta arbete.

Jag vill vidare erinra om att frågan om sambandet mellan den kommunala verksamheten och polisverksamheten i olika sammanhang har uppmärksamrats i riksdagen även efter genomförandet av polisreformen. Bl. a. har justitiekommittén behandlat ett antal motioner i vilka förespråkats ett ökat kommunalt engagemang i polisverksamheten eller i vilka på annat sätt berörts förhållandet mellan kommunerna och polisen (se t. ex. JuU 1987/88: 30 s. 22).

En av de frågor som har aktualiserats i detta sammanhang är hur man skall kunna förbättra det kommunala sambandet på polisområdet, dvs. hur man skall kunna länka ihop polisstyrelsernas verksamhet med den politiska verksamheten i kommunerna. Förhållandena och förutsättningarna för ett sådant samband kan skilja sig åt mellan olika kommuner.

Ett område där ett utvecklat samarbete mellan polisen och kommunala organ är särskilt viktigt är det brottsförebyggande arbetet bland ungdomar. Polisen och de sociala myndigheterna i kommunerna arbetar här med delvis olika utgångspunkter men med ett gemensamt syfte, nämligen att förmå de unga att inte begå brott. Det har i olika sammanhang framhållits att samarbetet mellan berörda myndigheter på detta område behöver utvecklas.

Jag har tidigare framhållit att de förändringar av polisverksamheten som vi står inför kommer att kräva ett ökat inflytande och engagemang från de förtroendevaldas sida. Med hänsyn till de skiftande lokala förutsättningarna för polisstyrelsernas verksamhet finns det inga givna modeller för hur man skall stärka sambandet mellan den kommunala och den polisiära verksamheten. Jag skall här ge några exempel på hur man skulle kunna åstadkomma detta. Samtidigt vill jag betona att det givetvis måste ankomma på de förtroendevalda i polisstyrelsen och i skilda kommunala organ att själva avgöra om man vill använda något eller några av dessa förslag. Jag kan tillägga att de frågor som rör de kommunala organens befattning med polisiära ämnen, t. ex. i form av spörsmål i fullmäktige till ledamot i polisstyrelsen, torde komma att behandlas inom ramen för det arbete på en ny kommunallag som förestår inom regeringskansliet till följd av förslag från kommunallagskommittén (C 1988:03).

#### Lokala polisenämnder

På det kommunala området har den lokala förankringen vidgats under senare år genom att det har öppnats möjlighet att inrätta olika former av lokala organ med beslutande befogenhet; se bl. a. lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna. Exempelvis kan kommundelsnämnder inrättas för att handha olika förvaltnings- och verkställighetsuppgifter, var och en inom sin geografiskt avgränsade del av kommunen. I många kommuner pågår en omfattande decentralisering av besluts- och verksamhetsansvar till sådana lokala organ. Syftet är att förbättra kommuninvånarnas möjligheter att påverka och delta i det kommunala arbetet. Man strävar efter att inom ramen för moderna storkommuner återskapa den närhet mellan medborgare och förtroendevalda som fanns i tidigare småkommuner.

Jag anser för min del att det finns skäl att pröva en liknande ordning inom polisen. Det bör således öppnas möjlighet för polisstyrelserna att inrätta lokala organ för att under styrelsen ha hand om vissa uppgifter rörande polisverksamheten inom olika delar av polisdistriktet. Dessa organ bör kallas polisenämnder.

Att inrätta polisenämnder torde i första hand bli aktuellt för storstadsmyndigheterna och de polismyndigheter vars distrikt omfattar flera kom-

muncer eller annars har en vidsträckt yta. Genom att inrätta polisenämnder kan den demokratiska basen i polisverksamheten breddas; flera lekmän bereds därigenom tillfälle att delta i berednings- och beslutsprocessen vid polismyndigheten. Verksamhetens förankring i olika kommuner eller delar av en kommun kan också stärkas genom att lekmän med lokal anknytning utses i nämnden.

Det bör vara polisstyrelsens sak att bestämma om det skall inrättas polisenämnder vid polismyndigheten. Likaså bör det ankomma på polisstyrelsen att bestämma om polisenämndernas geografiska ansvarsområden. I många fall bör det vara naturligt att anknyta dessa till distriktets indelning i polisområden, vaktdistrikt eller vaktområden. I polisdistrikt som omfattar flera kommuner kan dessa utgöra en indelningsgrund.

Inget bör hindra att en polisenämnd inrättas för en viss del av ett polisdistrikt medan återstoden av distriktet även i fortsättningen hör direkt under polisstyrelsen. Det kan vara en lösning exempelvis för distrikt där endast en enstaka arbetsgrupp är stationerad utanför distriktets centralort.

När det gäller polisenämndernas sammansättning och uppgifter bör man i stor utsträckning kunna anknyta till vad som gäller beträffande polisstyrelser. En del modifieringar bör dock göras med hänsyn till polisenämndernas ställning som underordnade organ i förhållande till polisstyrelserna.

I en polisenämnd bör ingå polischefen samt lägst fem och högst tio övriga ledamöter. Det bör vara polisstyrelsen som bestämmer antalet övriga ledamöter och som utser dessa ledamöter och suppleanter för dem. För dessa bör gälla samma kvalifikationskrav som för ledamöter i polisstyrelsen. De bör således vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val till kommunfullmäktige. De bör utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. I övrigt bör de principer som gäller för val av ledamöter och suppleanter till en polisstyrelse ha motsvarande tillämpning (se 5 § polislagen och 7 kap. 1–2 §§ polisförordningen).

Polisstyrelsen bör också kunna bestämma att chefen för en arbetsenhet inom polisenämndens område skall ingå i nämnden. Om exempelvis en nämnd verkar inom ett lokalvaktområde där en arbetsgrupp är stationerad, bör chefen för arbetsgruppen regelmässigt ingå i nämnden. Inget bör hindra att styrelsen beslutar att flera sådan lokala chefer ingår i nämnden för det fall nämndens ansvarsområde omfattar flera arbetsgrupper.

Till en polisenämnd bör i princip kunna delegeras frågor av det slag som handläggs av polisstyrelsen. Dit hör frågor om planering och inriktning av verksamheten, viktigare frågor om organisation och arbetsformer, frågor av större ekonomisk betydelse, tjänstetillsättningsfrågor samt frågor som hänskjuts dit av polischefen eller av polisstyrelsen. Frågor bör också kunna hänskjutas till polisenämnden av arbetsenhetschef som ingår i nämnden. Däremot bör det inte vara tillåtet för en polisenämnd, lika litet som för polisstyrelsen, att avgöra frågor som avser polisedning i särskilt fall.

En polisenämnd bör i första hand vara ett ledningsorgan för polisverksamheten inom nämndens ansvarsområde. Det bör också vara möjligt att tilldela nämnden beredningsuppgifter i förhållande till styrelsen. Ärenden

som ankommer på polisstyrelsen bör alltså i viss utsträckning kunna beredas av nämnden innan de tas upp i styrelsen för avgörande.

Vilka slags frågor som, inom den nu angivna ramen, skall handläggas av en polisenämnd bör bestämmas av polisstyrelsen. Det blir därigenom möjligt att anpassa nämndens uppgifter och att få till stånd en samverkan mellan nämnden och polisstyrelsen efter vad som är lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena. Som ett riktmärke bör i allmänhet gälla att en polisenämnd skall ges ett faktiskt inflytande över de allmänpolisiära frågorna inom nämndens område. Exempelvis kan det vara lämpligt att nämnden medverkar vid verksamhetsplaneringen inom underställda enheter genom att bestämma om prioriteringar och inriktning av enheternas verksamhet. Andra frågor som ofta bör kunna delegeras till nämnden kan avse t. ex. tillsättning av tjänster vid underställda enheter och uppföljning av verksamheten vid enheterna.

En polisenämnd bör självfallet organisatoriskt ingå i polismyndigheten och vara underordnad polisstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för verksamheten vid myndigheten. När en nämnd utövar de funktioner som delegerats till nämnden bör denna givetvis vara bunden av de riktlinjer för verksamheten som polisstyrelsen kan ha meddelat. En fråga som har behandlats av en nämnd bör kunna överprövas av polisstyrelsen enligt vad som gäller i allmänhet i fråga om överprövning av ett högre organ inom samma myndighet.

I polisstyrelsens överordnade roll ligger att det bör ankomma på styrelsen att besluta om polismyndighetens budget. Däremot kan det ofta vara lämpligt att polisenämnden medverkar i beredningen av budgetfrågor i de delar som rör nämndens område.

Några särskilda regler för överklagande av nämndbeslut torde inte behövas. De uppgifter som i enlighet med vad jag angett bör tillkomma en nämnd innefattar i regel inte handläggning av sådana förvaltningsärenden som kan överklagas. I den mån ett beslut av en nämnd ändå är sådant att det kan överklagas, skall detta ske i enlighet med vad som gäller i allmänhet i fråga om överklagande av polismyndighetens beslut. I regel överklagas besluten till länsstyrelsen (jfr 8 kap. 1 § polisförordningen).

Att polisenämnder inrättas inom en polismyndighet innebär givetvis ingen inskränkning i polischefens befogenhet som chef för myndigheten.

Uppdrag som ledamot eller suppleant i polisenämnd ställer krav på kunskaper om polisverksamheten. De förtroendevalda inom en polisenämnd bör därför genomgå en särskild utbildning på samma sätt som ledamöter i polisstyrelse.

Grundläggande regler om polisenämnder bör tas in i polislagen. Lämpligen kan reglerna samlas i en ny paragraf, 5 a §, efter den paragraf som behandlar polisstyrelserna. Andra frågor rörande polisenämnderna bör, liksom motsvarande frågor när det gäller polisstyrelserna, regleras genom föreskrifter som beslutas av regeringen. På nämndens handläggning blir i princip föreskrifterna i förvaltningslagen (1986:223) tillämpliga.



En annan möjlighet att förstärka medborgarinflytandet inom polisen är att inrätta någon form av politiskt samrådsorgan för polisiära frågor inom kommunen. Ett sådant samrådsorgan skulle kunna bestå, förutom av polisstyrelseledamöter, av representanter för t.ex. kommunstyrelsen, socialnämnden, fritidsnämnden, skolstyrelsen m. fl. kommunala organ. Gruppen skulle huvudsakligen vara ett forum för utbyte av information mellan de förtroendevalda. Den skulle också kunna ha funktioner i förhållande till de samrådsorgan som idag finns i de flesta kommuner mellan skola, socialtjänst och polis. Det sistnämnda arbetet bedrivs i regel med insatser på tjänstemannanivå.

En tredje väg för att stärka sambandet mellan den kommunala verksamheten och polisen är att bredda intresset för polisfrågorna inom de politiska partierna i kommunen. På många håll i landet har de politiska partierna visat ett stort intresse för polisiära frågor. En utveckling i denna riktning ser jag för egen del som mycket positiv. Det är självfallet en sak för partierna själva att avgöra vilka frågor som man vill engagera sig i och driva i detta sammanhang. Att låta polisfrågorna bli en del av den lokala politiska samhällsdebatten borde dock, som jag ser det, bidra till ett ökat intresse för polisens och polisstyrelsens arbete.

Det finns även andra möjligheter att stärka det kommunala sambandet och öka intresset bland allmänheten för polisverksamheten i ett distrikt. Arrangemang av typen Polisens dag, utställningar, informationsmöten och studiebesök är exempel på aktiviteter som riktar sig främst till allmänheten och som bidrar till att öka allmänhetens intresse för polisfrågorna. Detta torde i sin tur enligt min mening innebära att även de förtroendevaldas engagemang för polisfrågorna vitaliseras.

Sist, men inte minst, har alla anställda vid polisen en stor möjlighet att påverka intresset för polisarbetet. Genom en god service till allmänheten och genom arbetsformer som utvecklar dagliga och naturliga kontakter med allmänheten skapar man en ökad förståelse för polisverksamheten. Betydelsen av att det finns poliser ute bland människorna i samhället kan enligt min mening inte nog understrykas. Det traditionella brottsförebyggande arbetet är i detta sammanhang också av stor betydelse. Här kan särskilt nämnas de initiativ som tas vid skilda polismyndigheter av t.ex. kvarterspoliserna. Jag tänker bl. a. på verksamheten med s. k. grannesamverkan samt skilda typer av informationsinsatser. Jag vill här också särskilt peka på betydelsen av ett fortsatt fördjupat samspel mellan polisen, skolan, socialtjänsten och föreningslivet.

Det jag nu har sagt utgör bara ett antal exempel på åtgärder som kan vidtas för att stärka medborgarinflytandet och att närma den kommunala verksamheten till polisverksamheten. På många håll torde man redan nu vara nöjd med den samverkan som finns mellan den kommunala verksamheten och polisen medan man på andra håll anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas. Som jag tidigare sagt måste det ankomma på kommunerna och på de lokala polismyndigheterna att själva bestämma vilka åtgärder som skall vidtas med hänsyn till lokala förutsättningar och förhållanden.

Avslutningsvis vill jag något beröra frågan om kostnaderna för polisstyrelsens verksamhet. Dessa kostnader betalas genom den lokala polismyndighetens förvaltningskostnadsanslag. I kostnaderna ingår arvode till polisstyrelsens ordförande, sammanträdesarvodet samt ersättning för förlo-rad arbetsförtjänst och resor m. m.

Det ökade engagemang från förtroendevaldas sida som jag nu har förordat kan givetvis medföra vissa ökade kostnader för polismyndigheterna. Jag bedömer emellertid att dessa kostnadsökningar blir marginella i förhållande till den lokala polismyndighetens totala förvaltningskostnadsanslag. Sammantaget anser jag sålunda att mina förslag i denna del rymms inom oförändrade anslagsramar.

## 8 Systemet med grundläggande organisation och fria resurser

**Min bedömning:** De lokala polismyndigheterna bör ges ökad frihet att besluta i organisationsfrågor. Polismyndigheternas grundläggande organisation, som bestäms av regeringen, görs mindre samtidigt som myndigheternas s. k. fria resurser utvidgas.

### Skälen för min bedömning

#### Bakgrund

Som jag inledningsvis har redovisat infördes den 1 november 1985 vid de lokala polismyndigheterna ett system med grundläggande organisation (även kallad basorganisation) och i övrigt s. k. fria resurser. Systemet byggde på de riktlinjer i fråga om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering som riksdagen på förslag av regeringen hade godkänt (prop. 1984/85: 81, JuU 18, rskr. 164).

Innan jag går över till att redogöra för de förslag till förändringar som jag nu anser bör genomföras, vill jag i korthet redovisa den nuvarande ordningen för en normalmyndighet med grundläggande organisation och fria resurser. För de tre storstadsmyndigheterna gäller en delvis annan ordning.

#### Gällande ordning

Enligt 2 kap. 7 § polisförordningen (1984:730) beslutar regeringen för varje budgetår om polismyndigheternas grundläggande organisation och om viktigare stationeringsorter. På varje sådan ort finns en arbetsgrupp. Varje polismyndighet beslutar i övrigt om sin organisation, indelning av polisdistriktet i ansvarsområden, vanligen kallade vaktområden, om stationeringsorter och om fördelning av personal, om inte annat följer av polisförordningen, av andra föreskrifter eller av regeringens eller länsstyrelsens beslut.

I regeringsbeslutet om grundläggande organisation anges vilka arbetsenheter som alltid skall finnas vid myndigheten, t. ex. avdelningar, sektioner och rotlar. Den grundläggande organisationen innehåller vidare vissa tjänster med sådana arbetsledande funktioner eller andra nyckelfunktioner som måste finnas vid myndigheten.

Vid varje polismyndighet finns sålunda en ordningsavdelning och en kriminalavdelning. Vid vissa polismyndigheter finns även en trafikavdelning. Trafikavdelningarna är regionala enheter och bedriver verksamhet i ett län eller en del av ett län. Tjänsterna som chefer för respektive avdelning ingår i den grundläggande organisationen. I samtliga polismyndigheters grundläggande organisation ingår även ett antal tjänster som vakthavande befäl och rotelchefer samt en tjänst som s. k. kansliinspektör, dvs. en inspektör med placering vid myndighetens kansli. Vid de större polismyndigheterna finns i den grundläggande organisationen också befattningar som ställföreträdande avdelningschef och inspektör för analys och planering.

De stationeringsorter som regeringen beslutar om ingår som förut sagts i den grundläggande organisationen. En av polismyndighetens stationeringsorter är samtidigt dess centralort. Vid centralorten finns polismyndighetens kansli. Beslut om ytterligare stationeringsorter fattas av den lokala polismyndigheten. Det ankommer på polismyndigheten att besluta om dimensionering av personalen vid respektive stationeringsort; detta gäller också i fråga om stationeringsorter som beslutats av regeringen. Polismyndigheten har samtidigt som den dimensionerar personalen att besluta om polisdistriktets indelning i ansvarsområden; den områdesindelningen sker normalt i vad som brukar kallas ett centralvaktområde och ett eller flera lokalvaktområden. Tjänsten som chef för en arbetsgrupp på en stationeringsort som är beslutad av regeringen ingår i polismyndighetens grundläggande organisation.

Av den administrativa personalen ingår alltid en kamrerare och vid de större polismyndigheterna även en fordonsredogörare i den grundläggande organisationen. Därutöver finns det i den grundläggande organisationen vid några polismyndigheter tjänster som rekryteringskonsulent/inspektör och/eller som personalkonsulent till rikspolisstyrelsens förfogande.

I fråga om indelningen på enheter av kriminalavdelningen anges i den grundläggande organisationen sådana rotlar som har regionala uppgifter, dvs. sådana rotlar som har hela eller delar av länet som verksamhetsområde. Dessa rotlar är teknisk rotel, narkotikarotel och ekonomisk rotel. Vidare anges i den grundläggande organisationen vid vissa myndigheter sådana sektioner eller rotlar som sysslar med utlänningsärenden. Den organisatoriska indelningen av kriminalavdelningen bestäms i övrigt av myndigheten.

Den grundläggande organisationen för regional verksamhet framgår av organisationen för de polismyndigheter som har regionala enheter. Utöver vad jag hittills har redovisat är sjöpolisverksamheten en regional verksamhet. Det ankommer på länsstyrelsen att bestämma inom vilka delar av länet som polismyndigheten skall bedriva sjöpolisverksamhet. För polishundstjänsten finns särskilda bestämmelser i polisförordningen. Av 3 kap.

2 § polisförordningen framgår att länsstyrelsen bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva polishundsverksamhet utanför sitt distrikt. I de län där det finns en länspolischef ingår i den grundläggande organisationen vid residensortens polismyndighet två kommissarietjänster och i vissa fall en inspektörstjänst till länsstyrelsens förfogande. I de län där den regionala chefen är en länspolismästare ingår de nu nämnda befattningarna i den grundläggande organisationen vid den polismyndighet där länspolismästaren är chef.

Vid de tre största polismyndigheterna är den grundläggande organisationen delvis annorlunda utformad i jämförelse med övriga polismyndigheter. De grundläggande organisationerna i de tre storstadsmyndigheterna omfattar sålunda flera funktioner. För polismyndigheten i Stockholm ingår sedan den 1 juli 1989 sju polisområden i myndighetens grundläggande organisation.

De tjänster som inte ingår i den grundläggande organisationen utgör myndighetens fria resurser och består av såväl polispersonal som administrativ personal. Omkring 5/6 av personalen i den lokala polisorganisationen utgör fri resurs. Vid mindre och medelstora polismyndigheter är dock den fria resursen proportionellt betydligt mindre. Innebörden av begreppet fria resurser är att personalen, inom de rättsliga och avtalsmässiga ramar som gäller på det statliga området i allmänhet, genom lokala beslut kan disponeras inom hela myndigheten.

Fördelningen på enheter av den personal som inte ingår i den grundläggande organisationen bestäms alltså genom lokala eller i vissa fall regionala beslut. En utgångspunkt för dessa beslut är de riktlinjer om resursanvändningen som statsmakterna har beslutat.

När det gäller disposition av fria resurser för regional verksamhet beslutar länsstyrelserna efter samråd med de lokala polismyndigheterna hur stor andel av polispersonalen som skall avdelas för regional verksamhet inom ramen för befintliga resurser. De grundläggande bestämmelserna om beslutanderätten rörande regional verksamhet finns i 4 och 6 §§ polislagen (1984:387).

#### Föreslagen ordning

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen den 21 april 1988 bl. a. aktualiserat frågan om en översyn av systemet med grundläggande organisation och i övrigt fria resurser inom den lokala polisorganisationen. Syftet med en sådan översyn var enligt styrelsen att gå ett steg ytterligare när det gäller att öka de lokala polismyndigheternas självständighet i organisatoriska frågor. Genom ett beslut den 9 juni 1988 uppdrog regeringen åt rikspolisstyrelsen att närmare utreda och till regeringen lämna ett förslag till hur en sådan organisation bör se ut.

Rikspolisstyrelsen redovisade utredningsuppdraget till regeringen den 7 december 1988.

I enlighet med regeringens beslut har rikspolisstyrelsen under arbetet med utredningsuppdraget samrått med ett antal regionala och lokala polismyndigheter. Samtliga myndigheter är i huvudsak positiva till styrelsens

övergripande förslag att minska polismyndigheternas grundläggande organisation till förmån för de fria resurserna.

Den ordning som rådde före polisreformen innebar en långtgående central styrning från statsmakterna och rikspolisstyrelsen i fråga om de lokala polismyndigheternas organisation. Genom det nya systemet med grundläggande organisation och fria resurser som infördes år 1985 fick de regionala och lokala polismyndigheterna en större självständighet i organisatoriska frågor.

Också den nuvarande ordningen uppfattas emellertid inom polisen ofta som en alltför långtgående detaljstyrning från regeringens sida av resurs- och arbetsfördelningen på det regionala och lokala planet. Det visar sig inte minst genom att åtskilliga polismyndigheter begär ändringar av den grundläggande organisationen i samband med att regeringen lägger fast den grundläggande organisationen i regleringsbrevet för polisväsendet varje budgetår. Inför budgetåret 1988/89 framställde sålunda 47 polismyndigheter önskemål om organisationsförändringar. En överväldigande majoritet av dessa polismyndigheter begärde att en eller flera ytterligare tjänster skulle ingå i den grundläggande organisationen. Andra myndigheter påkallade förändringar i myndigheternas nuvarande grundläggande organisation utan att framställa krav om ytterligare tjänster i den. Det förekommer också att önskemål om ändring av den grundläggande organisationen görs under löpande budgetår.

*Enligt min uppfattning* är tiden nu mogen att ytterligare decentralisera polisverksamheten genom att vidga beslutanderätten och friheten för de lokala polismyndigheterna i organisatoriska frågor. Därigenom ökar polismyndigheternas möjligheter att själva fördela sina resurser och anpassa sin verksamhet efter de lokala förhållanden som råder och efter de förändrade förutsättningar som inträffar. Ett vidgat självbestämmande i organisatoriska frågor bör således i hög grad främja de ansträngningar som görs för att ytterligare effektivisera polisverksamheten. En sådan ordning ligger i linje med vad jag tidigare sagt om att tyngdpunkten inom polisorganisationen bör förskjutas ytterligare i riktning mot den lokala nivån. På det viset kan man också på ett bättre sätt ta till vara den kompetens i organisatoriska frågor som finns på lokal nivå samtidigt som man ytterligare stärker medborgarinflytandet över polisverksamheten.

Den av regeringen beslutade grundläggande organisationen bör därför enligt min mening starkt begränsas till förmån för de fria resurserna.

Jag anser att det i den grundläggande organisationen för varje polismyndighet bör läggas fast den stationeringsort som är myndighetens centralort. Dessutom bör de regionala funktionerna ingå i den grundläggande organisationen utan att den organisatoriska strukturen läggs fast. Jag tänker här närmast på de regionala funktioner som jag tidigare har redogjort för. Jag vill dock nämna att det kan finnas skäl att överväga att i en framtid göra fler verksamhetsgrenar regionala, exempelvis ekonomi- och personaladministration. Den saken får emellertid närmare övervägas i samband med frågan om den framtida regionala polisorganisationen i landet. Vidare bör tjänster som står till länsstyrelsens förfogande respektive de tjänster som står till rikspolisstyrelsens förfogande som rekryteringskonsulent/inspek-

tör eller personalkonsulent ingå i den grundläggande organisationen. I samband med att regeringen beslutar om den grundläggande organisationen bör den också som hittills ange samtliga tjänster i polischefskarriären samt antalet tjänster som kommissarie, inspektör och polisassistent vid varje polismyndighet.

Vad jag nu sagt innebär att nästan alla tjänster vid en lokal polismyndighet i praktiken kommer att kunna utnyttjas som fria resurser. Polismyndigheterna får som en följd av mitt förslag själva besluta om sin interna organisation i avdelningar, rotlar, sektioner etc. med de begränsningar som gäller för den regionala verksamheten. Såsom hittills får varje polismyndighet besluta om de stationeringsorter som skall finnas utöver centralorten och om polisdistriktets indelning i geografiska ansvarsområden. När det gäller den geografiska indelningen av ett polisdistrikt anser jag att begreppet polisområde bör ersätta de hittillsvarande benämningarna central- och lokalvaktområde samt vaktdistrikt. Den benämningen bör alltså i princip användas oberoende av storleken och organisationen hos området.

De lokala polismyndigheterna får genom de föreslagna förändringarna bättre möjligheter att möta dagens och framtidens krav på prioritering av polisverksamheten. Förändringarna är också nödvändiga för att ge myndigheterna rimliga förutsättningar för att själva lösa de produktivets- och effektivitetskrav som under 90-talet i allt högre utsträckning måste prägla polisverksamheten. Med mitt förslag kan statsmakernas och rikspolisstyrelsens insatser i större utsträckning koncentreras på övergripande resurs- och verksamhetsfrågor.

Jag vill betona vikten av att polismyndigheterna innan organisationsförändringar vidtas samråder med andra myndigheter som kan ha intresse i saken, t. ex. åklagarmyndigheterna.

De förändringar som jag förespråkar i fråga om polismyndigheternas organisation bör genomföras så snart som möjligt. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen med förslag till den närmare organisationen för varje polismyndighet samt till de författningsändringar som föranleds av mina förslag.

## 9 Strukturfrågor inom polisväsendet

**Mitt förslag:** En utökad samverkan mellan polismyndigheterna är nödvändig för att öka effektiviteten inom polisväsendet. Länsstyrelserna skall i framtiden ägna samverkansfrågorna en större uppmärksamhet. Länsstyrelserna får vidare utvidgade befogenheter att besluta om polisverksamheten i länet.

### Skälen för mitt förslag

#### Bakgrund

Polisväsendets organisatoriska uppbyggnad har i huvudsak varit oförändrad sedan förstatligandet (prop. 1962:148, SU 183, rskr. 387 och prop.

1964:100, SU 114, rskr. 259). Organisationen består i princip av tre nivåer: den centrala (rikspolisstyrelsen), den regionala (länsstyrelserna) och den lokala (de lokala polismyndigheterna). Sedan förstatligandet har organisationsfrågorna tid efter annan haft en framträdande plats i diskussionerna om polisverksamheten, såväl inom polisväsendet som i den allmänna samhällsdebatten.

Ett av de viktigaste skälen till förstatligandet och omorganisationen i samband därmed var att den tidigare indelningen i polisdistrikt inte ansågs ändamålsenlig. Distrikten var i allmänhet för små för att den polisiära verksamheten skulle kunna läggas upp rationellt och för att de personella och materiella resurserna skulle kunna utnyttjas optimalt. Antalet polisdistrikt minskades därför från 554 till 119. En av utgångspunkterna för polisdistriktsindelningen var att polisdistrikten skulle få verksamhetsområden som bar en tillräckligt stor personalstyrka för att dels hålla personal i aktiv tjänst inom området dygnet runt, dels åstadkomma en viss arbetsspecialisering, främst inom den brottsutredande verksamheten. Poliskåren i ett distrikt borde därför uppgå till "minst 20 och helst upp emot 50 man". En annan princip var att ingen kommun skulle delas i två eller flera polisdistrikt. Sammantaget ledde detta till att polisdistrikten fick högst varierande storlek, inte bara territoriellt utan även räknat i antal polis-tjänster.

På regional nivå bibehölls länsstyrelsen som högsta polisorgan i länet. Vidare bedömdes det att ett statligt huvudmannaskap för polisen krävde ett centralt organ, vars uppgifter i huvudsak skulle vara inspekterande, rådgivande och samordnande. Vid förstatligandet inrättades därför rikspolisstyrelsen som en ny central myndighet, organiserad på samma sätt som andra centrala verk och ställd direkt under regeringen. Tyngdpunkten i polisledningen skulle dock vara förlagd till länsplanet och det lokala planet och endast på en del områden fick rikspolisstyrelsen befogenhet att utfärda direktiv för polisverksamheten och utöva polisledning.

Redan vid förstatligandet förutsågs det att arbetsorganisatoriska skäl skulle göra det nödvändigt att ytterligare se över indelningen i polisdistrikt. Det uppdrogs därför åt en utredning, 1967 års polisutredning, att se över bl. a. polisdistriktsindelningen och den regionala polisorganisationen. Utredningen föreslog i betänkandet (SOU 1970:32) Polisen i samhället bl. a. att antalet polisdistrikt skulle minskas från 119 till 90. Riksdagen fattade år 1972 ett principbeslut som innebar att antalet polisdistrikt skulle minskas (prop. 1971:173, JuU 1972:1, rskr. 1972:19). Vid riksdagsbehandlingen uttalades dock att det inte var möjligt att ange det exakta antalet polisdistrikt som skulle finnas. Riksdagen framhöll emellertid att det skulle bli fråga om ett antal som inte obetydligt översteg 90. Principbeslutet om ändrad distriktsindelning har dock inte genomförts. Endast en distriktssammanslagning har ägt rum, nämligen den 1 januari 1974 i Värmlands län som en följd av en ändrad kommunindelning.

Antalet polisdistrikt är numera alltså 118. Dessa uppvisar stora skillnader såväl personalmässigt som geografiskt. Omkring en tredjedel eller nära 5 400 av de totalt ca 16 600 polistjänsterna finns vid polismyndigheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg. Nära 80 av de 118 polismyndigheterna

har färre än 100 polistjänster. Den minsta polismyndigheten (Sveg) har 22 polistjänster. Den territoriella strukturen uppvisar ännu större skillnader. Som en jämförelse kan nämnas att de åtta polisdistrikten i Norrbottens län täcker en areal som motsvarar ungefär en fjärdedel av landets yta.

En av huvuduppgifterna för 1975 års polisutredning var att granska organisationsfrågorna. Utredningen föreslog dock inga förändringar ifråga om polisdistriktsindelningen i principbetänkandet (SOU 1979:6) Polisen, eftersom man ansåg att en genomgripande distriktsindelningsreform inte var det rätta sättet att förbättra organisationen.

I det principbeslut om en reform av polisväsendet som riksdagen fattade år 1981 (prop. 1980/81: 13, JuU 24, rskr. 210) ansågs frågan om en reform av distriktsindelningen sakna aktualitet.

Arbetet med att genomföra polisreformen uppdrogs åt 1981 års polisberedning. På grundval av beredningens förslag genomfördes reformer inom polisväsendet i två steg, dels den 1 oktober 1984, dels den 1 november 1985. Beträffande detta reformarbete och utvecklingen därefter hänvisas till vad som tidigare anförts i avsnitt 2.1.

I det följande kommer jag i huvudsak att behandla de strukturfrågor som rör den lokala polisorganisationen. Jag vill dock inledningsvis i korthet även beröra rikspolisstyrelsen och den regionala polisorganisationen.

### Den centrala organisationen

Rikspolisstyrelsen inrättades som central förvaltningsmyndighet redan den 1 juli 1964. Huvuddragen i dess organisation består än i dag. Däremot har rikspolisstyrelsens uppgifter förändrats under årens lopp. Under uppbyggnaden av det statliga polisväsendet gavs styrelsen många befogenheter. Rikspolisstyrelsen kom därför att spela en dominerande roll under en tjuugoårsperiod. Genom den ökade decentralisering som polisreformen innebar har behovet av en stark central styrning fallit bort. Samtidigt har nya och viktiga uppgifter för rikspolisstyrelsen vuxit fram. Jag återkommer till frågorna om rikspolisstyrelsens roll och uppgifter i det framtida polisväsendet i avsnitt 11.

### Den regionala polisorganisationen

Länsstyrelsen är enligt 6 § polislagen (1984:387) länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet.

Länsstyrelsen har haft denna ställning inom polisväsendet alltsedan förstatligandet. Den organisation för de regionala polisuppgifternas handläggning som då tillskapades innebär att berednings- och i vissa fall beslutsansvaret ankommer på en tjänsteman inom länsstyrelsen, länspolischefen, och att uppgifterna handläggs vid länspolischefens expedition, som utgör en arbetsenhet inom länsstyrelsen. Även landshövdingen och länsstyrelsens styrelse har viktiga uppgifter på polisområdet.

Genom riksdagens beslut år 1981 angavs vissa principer beträffande ledningen av den regionala polisverksamheten. Beslutet innebar bl. a. att



länspolischefens ställning inom länsstyrelsen skulle förstärkas och att han i vissa avseenden skulle tilldelas nya arbetsuppgifter.

Polisreformen innebar också att det för den regionala polisverksamheten infördes en ny organisationsform, benämnd länspolismästarmodellen, i några län. Denna organisationsmodell innebär i korthet att länsstyrelsens uppgifter handläggs, inte av länspolischefen, utan av polismästaren vid en av polismyndigheterna i länet. Länspolismästarmodellen har numera införts i Stockholms län, Uppsala län, Kronobergs län, Blekinge län, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län, Värmlands län samt Jämtlands län.

Som jag tidigare nämnt avser jag att inom kort föreslå regeringen att en utredning tillsätts för att se över bl. a. frågan om vilken organisationsform som skall gälla för polisverksamheten på regional nivå. Jag vill dock redan nu ta upp vissa frågor rörande regional och lokal polisverksamhet som är av betydelse för det närmast förestående förnyelsearbetet och som enligt min mening inte bör anstå tills den regionala polisorganisationen har funnit mera permanenta former.

I diskussionen om polisväsendets organisation har frågan om *samverkan över länsgränserna* hittills inte ägnats någon större uppmärksamhet. På två viktiga områden har statsmakterna i samband med polisreformen emellertid uttalat klara förväntningar om en utvidgad sådan samverkan. Det gäller dels vid beslut om polisförstärkningar mellan länen, dels i fråga om samordning och samverkan över länsgränserna vid trafikövervakning.

Genom polisreformen minskade rikspolisstyrelsens befogenhet att besluta om polisförstärkning över länsgränserna (prop. 1983/84:89 s. 43). Numera har styrelsen denna befogenhet endast om de berörda länsstyrelserna inte kan enas i frågan. Utöver de förstärkningar som under senare tid skett till polismyndigheten i Stockholm förekommer det sällan att någon länsstyrelse påkallar ingripande från rikspolisstyrelsen i detta hänseende. Diskussionerna om polisförstärkningar sker istället direkt mellan de regionala polischeferna inom s. k. förstärkningsområden och i enstaka fall i kretsen av samtliga dessa chefer. Dessa diskussioner gäller i huvudsak förstärkningsbehov som är kända i god tid, såsom s. k. säsongsförstärkning och förstärkning vid större evenemang av olika slag. Erfarenheterna av detta samarbete är hittills goda. Handläggningsordningen kan emellertid innebära en risk för att beslut om förstärkning onödigtvis fördröjs i vissa akuta situationer. I ett följande avsnitt (13) om polisens verksamhet vid särskilda händelser kommer jag därför att föreslå en utvidgning av rikspolisstyrelsens befogenheter att besluta om polisförstärkning över länsgränserna vid sådana händelser.

Polisreformen innebar vidare att rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter för och leda trafikövervakning upphörde (prop. 1983/84:89 s. 39). En av förutsättningarna för detta ställningstagande från statsmakternas sida var som jag nyss sagt att samordning och samverkan över länsgränserna av trafikövervakningsverksamheten borde kunna åstadkommas genom länsstyrelsernas försorg. Ett sådant samarbete sker också. Jag har emellertid inte underlag för att nu bedöma resultatet av länsstyrelsernas verksamhet på detta område. Som jag närmare redovisar i avsnitt 14 anser jag därför att den frågan kan behöva belysas ytterligare.

Utöver de nu beskrivna samverkansformerna förekommer det sedan lång tid tillbaka ett samarbete över länsgränserna även på andra områden. Det är dock först under senare år som man mera systematiskt på olika håll i landet prövat olika former av sådan samverkan. Rikspolisstyrelsen har således tillsammans med företrädare för polisväsendet i Kristianstads län och Malmöhus län prövat förutsättningarna för ett ökat samarbete mellan polismyndigheterna över läns- och distriktsgränserna i Skåne. I Värmlands län pågår diskussioner om en samverkan över länsgränserna till Älvsborgs län och Örebro län. Polismyndigheterna i Åmål, Säffle, Kristinehamn, Karlskoga och Lindesberg är berörda. De samverkansåtgärder som diskuteras inom de båda projekten rör många olika områden. I Skåne har man övervägt samarbete på ordnings-, kriminal- och trafikpolisområdet samt i fråga om utbildning och viss administration. Diskussionerna om det samarbete som berör Värmlands och angränsande län gäller i första hand samverkan över länsgränserna i fråga om funktionen som vakthavande befäl och i fråga om kriminalpolisberedskapen. Syftet i båda projekten är att uppnå en effektivare polisverksamhet genom optimal resursanvändning.

Utan att närmare gå in på de förväntade resultaten av detta samarbete vill jag *för egen del* framhålla att jag ser det som angeläget med en utökad polisiär samverkan över länsgränserna. Formerna för en sådan fördjupad samverkan kan givetvis vara skiftande, beroende bl. a. på den regionala strukturen och på behovet av samverkan. Jag utgår från att i första hand länsstyrelserna själva uppmärksammar de behov och de möjligheter som finns till en ökad effektivitet i polisarbetet genom denna typ av samverkan. Det finns också anledning för rikspolisstyrelsen att i samband med sin tillsynsverksamhet ägna samverkansfrågorna ett ökat intresse i framtiden (se 7 § polislagen).

En utökad polisiär samverkan över länsgränserna kan komma att aktualisera vissa andra frågor som har anknytning till den regionala polisverksamheten. Det finns skäl att återkomma till dessa frågor i samband med utredningen av den regionala polisverksamheten.

Även om samverkan över länsgränserna i framtiden kommer att få en ökad betydelse är det självklart att den regionala polisverksamhetens viktigaste uppgifter finns *inom länet*. Det regionala samordningsbehovet och formerna för den regionala polisverksamheten har också en naturlig koppling till andra samverkansfrågor inom länet och då främst till verksamheten på lokal nivå. Jag tar därför upp vissa regionala frågor också i nästa avsnitt.

## Den lokala polisorganisationen

### *Inledning*

Under de år som gått sedan polisen förstalligades har det skett stora förändringar i samhället. Brottsligheten har ökat. Det har skett en befolkningkoncentration inte bara till storstadsområdena utan även inom länen. Kommunikationerna har förbättrats såväl vad gäller traditionella

begrepp som restider och resmöjligheter som i fråga om kommunikationsteknik. Samtidigt har allmänhetens krav och behov av offentlig service vuxit. Detta gäller även i fråga om polisens tjänster.

Den lokala polisorganisationen måste, som all annan offentlig verksamhet, anpassa sin organisation och sitt resursutnyttjande så att man når största möjliga effektivitet inom de ramar som regering och riksdag anger.

Även om den lokala polisorganisationen till sin yttre struktur inte ändrats nämnvärt de senaste 25 åren, har det skett åtskilliga interna organisatoriska förändringar. Framför allt på landsbygden fanns det under åren närmast efter förstatligandet ett relativt stort antal orter där polis var stationerad. De s. k. polisposteringarna och många mindre arbetsgrupper har därefter successivt dragits in. Numera finns 226 orter där polispersonal enligt regeringens beslut skall vara stationerad. Dessutom finns, enligt beslut av de lokala polismyndigheterna, polispersonal stationerad på ytterligare omkring 125 orter. Totalt finns således ca 350 orter med permanent polisiär representation. Även i storstadsdistrikten har det på många håll skett stora organisationsförändringar. Bl. a. pågår det sedan en tid inom Stockholmspolisen en genomgripande strukturförändring.

Genom polisreformen skapades utvidgade möjligheter för polismyndigheterna att anpassa sin interna organisation till lokala behov och förutsättningar. Jag har tidigare (se avsnitt 8) förespråkade att myndigheterna nu ges ytterligare frihet på det organisatoriska området. Det vidgade självbestämmandet i organisatoriska frågor kommer att främja effektiviteten i polisverksamheten. I samma riktning verkar det nya budgetsysteem som kommer att införas fr. o. m. budgetåret 1992/93 (se avsnitt 10).

Också andra strukturella förändringar måste övervägas om man skall uppnå en effektivare verksamhet inom polisen.

### *De regionala enheterna*

Redan i samband med förstatligandet förutsatte statsmakterna att de självständiga lokala polismyndigheterna skulle behöva en regional stödorganisation bl. a. för trafikövervakningen. Den regionala verksamheten har successivt utvidgats sedan förstatligandet. Då omfattade den enbart trafikövervakningen och den kriminaltekniska verksamheten. Under årens lopp har bekämpandet av narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet liksom sjöpolisverksamhet tillkommit som regionala verksamhetsgrenar. Genom polisreformen gavs länsstyrelserna också möjlighet att besluta om regional polishundsverksamhet och att låta de regionala trafikavdelningarna svara för viss utredningsverksamhet.

Antalet planerade timmar för polispersonal för regional polisverksamhet under budgetåret 1989/90 beräknas uppgå till över 3,1 miljoner, vilket motsvarar mer än 2 100 årsarbetskrafter.

*Enligt min mening* kommer den regionala polisverksamheten också i framtiden att vara av väsentlig betydelse för arbetet på det lokala planet. Som framhölls i proposition 1983/84:89 (s. 28) är behovet och utformningen av en regional polisorganisation i hög grad beroende av myndighetsstrukturen centralt och lokalt. Enligt vad som underströks i propositionen

nen är det rimligt att anta att utrymmet för regionala insatser på skilda områden inom polisverksamheten kommer att öka, särskilt mot bakgrund av att rikspolisstyrelsens befogenheter på olika områden begränsas. Denna uppfattning har alljämt giltighet. Detsamma gäller den erinran som gjordes i proposition 1984/85:81 (s. 49) om att det inte var uteslutet att det på sikt kan tillkomma verksamhetsgrenar som kräver en regional organisation. Att utreda miljöbrott och databrottslighet är exempel på uppgifter som i dag tangerar de ekonomiska rotlarnas verksamhet och som enligt min mening i framtiden kan komma att kräva särskilda regionalt verkssamma enheter. Jag ser också på både kort och lång sikt ökade möjligheter att på regional nivå samordna vissa arbetsuppgifter, t.ex. av administrativ art.

### *Samverkan mellan lokala polismyndigheter*

I regleringsbrevet för polisväsendet för budgetåret 1989/90 har regeringen angett att de lokala polismyndigheterna – för att förbättra hushållningen med personalresurserna – skall pröva möjligheterna till en organiserad samverkan med andra polismyndigheter under sådana tider då resurserna normalt inte utnyttjas fullt ut. Bakgrunden till regeringens beslut är bl. a. riksrevisionsverkets rapport (RRV:s dnr 1987:14) Ordningspolisen – Ledning och kapacitetsutnyttjande. RRV anser bl. a. att tillgängliga resurser vid ordningsavdelningarna inte utnyttjas på ett tillräckligt effektivt sätt. Verket föreslår därför att flera olika lösningar prövas för att motverka dessa effektivitetsproblem. Som exempel nämns bättre behovsanpassning av personalens tjänstgöringslistor, en omläggning av utryckningsverksamheten och reducerad nattbemanning. Vidare förordas en utökad samverkan mellan olika enheter inom polismyndigheterna samt förbättrad planering och ledning.

Enligt vad jag erfarit har regeringens bestämmelser i regleringsbrevet föranlett polismyndigheterna att vidta en rad åtgärder av skilda slag med den inriktning som RRV förordar. Denna utveckling måste fortsätta. Vad som därvid är särskilt angeläget är att få till stånd en ökad samverkan mellan polismyndigheterna.

Samverkan inom länen mellan polismyndigheter förekommer givetvis redan i dag i olika former. Jag tänker bl. a. på alla de kontakter som dagligen sker över polisdistriktsgrensarna i främst olika praktiska frågor. Det som bör åstadkommas och som jag förordar är emellertid en mer fördjupad och organiserad samverkan. Syftet med en sådan är givetvis att uppnå ett bättre resursutnyttjande och därmed en ökad effektivitet i verksamheten.

I den lokala polisverksamheten har man under de senaste åren på flera håll i landet prövat olika former av samverkan. Utöver vad jag tidigare nämnt om ett ökat samarbete mellan polismyndigheterna över läns- och distriktsgrensarna i Skåne och i Värmlands län vill jag här gärna nämna det arbete på området som sker i Västerbottens län och Norrbottens län. Polismyndigheterna i Lycksele, Storuman och Vilhelmina har sålunda nyligen inlett en samverkan över distriktsgrensarna i Västerbottens inland.

Denna samverkan rör främst resursutnyttjande inom ordningsavdelningarna. Inom Norrbottens län pågår genom länsstyrelsens försorg en utredning om polisverksamheten. Bl. a. övervägs en omfördelning av polistjänster, förändringar i polisdistriktsindelningen och i den regionala ledningsstrukturen samt i myndigheternas interna organisation. Även om det nu är för tidigt att säga något om resultaten av det som görs inom de två norrlandslänen, vill jag gärna framhålla att jag ser mycket positivt på de strävanden som de berörda regionala och lokala polismyndigheterna gett uttryck för.

*Enligt min mening* är det viktigt att diskussionen om samverkansfrågorna utvidgas till att omfatta områden även utanför det polisoperativa, såsom ekonomihantering, personaladministration och utbildning. I synnerhet måste de mindre polismyndigheternas behov av samverkan tillgodoses. För att förbli väl fungerande självständiga myndigheter är dessa beroende inte bara av det stöd som lämnas genom den regionala polisverksamheten utan också av en utökad samverkan med andra lokala polismyndigheter.

En fördjupad och organiserad samverkan mellan de lokala polismyndigheterna kan givetvis åstadkommas på olika sätt. Om man vill undvika en direkt styrning från statsmakterna finns det i huvudsak två sätt på vilka en mer långtgående samverkan mellan de lokala polismyndigheterna kan uppnås. Det ena innebär att myndigheterna själva initierar ett samarbete, t. ex. på det sätt som skett i Västerbottens län. Här vill jag åter peka på de mindre polismyndigheternas situation och på betydelsen av att dessa själva söker finna olika former för en utökad samverkan. Det andra sättet är att skapa samverkan genom regionala åtgärder. I det avseendet kan initiativet från länsstyrelsen i Norrbottens län tjäna som ett utmärkt exempel.

Enligt min mening ligger det ett särskilt värde i att initiativet till att få till stånd en ökad lokal samverkan kommer från lokalt och regionalt håll. Ytterst är det där som de största insikterna i saken finns, och det är de regionala och lokala behoven och förutsättningarna som avgör på vilket sätt en utvecklad samverkan bäst kan uppnås. För egen del vill jag dock särskilt tillägga följande. Länsstyrelsen ansvarar för polisverksamheten i länet. Inte minst dess direkta tillsynsfunktion gör att länsstyrelsen måste ägna samverkansfrågorna en ökad uppmärksamhet. Jag anser därför att länsstyrelsens ansvar för samverkansåtgärder bör komma till uttryck i de regeringsföreskrifter som gäller i fråga om de regionala polisorganen. Jag kommer därför inom kort att föreslå regeringen att de aktuella förordningsreglerna kompletteras i detta hänseende. Även andra författningsändringar är nödvändiga för att de samverkansåtgärder jag förordar skall bli möjliga att genomföra.

#### *Behovet av andra författningsändringar*

Enligt 4 § polislagen är länen indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns det en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Närmare bestämmelser härom finns i 2 kap. 2–3 §§ polisför-

ordningen (1984:730). En av huvudprinciperna i polisväsendets nuvarande organisationsstruktur är att varje polismyndighet har ett självständigt ansvar när det gäller polisverksamheten i det egna polisdistriktet.

Denna grundsats gäller dock inte utan undantag. Enligt vad som anges i 4 § polislagen kan nämligen regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämma i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt polisdistrikt. Bestämmelsen tar enligt vad som sägs i förarbetena till polislagen (prop. 1983/84:111 s. 65) i första hand sikte på enheter med regionala uppgifter, såsom narkotikarotlarna och de ekonomiska rotlarna liksom trafikenheter med regionala uppgifter.

Med stöd av denna bestämmelse och med stöd av 2 kap. 7 § polisförordningen beslutar regeringen i regleringsbrevet varje år vilka polismyndigheter som skall bedriva regional polisverksamhet. Regeringen har vidare i 3 kap. 2 § polisförordningen bemyndigat länsstyrelserna att bestämma i vad mån en polismyndighet skall bedriva polishundsverksamhet utanför sitt distrikt. Bestämmelsen i 4 § polislagen avses dessutom ge stöd åt föreskrifterna i 5 kap. 7 § polisförordningen, enligt vilka en polisman är skyldig att tjänstgöra utanför sitt polisdistrikt eller får utsträcka sin verksamhet utanför distriktet för att bl. a. gripa den som har begått ett brott. Bestämmelsen tar däremot inte sikte på s. k. polisförstärkning, som nämns i 6 § i polislagen. Kännetecknande för polisförstärkning är nämligen att den personal som avdelas till polisförstärkning normalt underställs polismyndigheten i det mottagande distriktet och alltså bedriver sin verksamhet på den myndighetens vägnar. Närmare bestämmelser om chefskapet vid polisförstärkning finns i 3 kap. 4 § polisförordningen.

Principen om polismyndigheternas självständiga ansvar måste också ses i belysning av länsstyrelsens befogenheter enligt 6 § polislagen. Där sägs i första stycket att länsstyrelsen är länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. Av paragrafens andra stycke framgår bl. a. att det ankommer på länsstyrelsen att bestämma i vilken utsträckning polispersonalen skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt samt att generellt eller för särskilda fall i övrigt bestämma om sådan verksamhet.

Den sistnämnda bestämmelsen tar främst sikte på sådan verksamhet som regeringen eller länsstyrelsen har beslutat om med stöd av 4 § polislagen, dvs. att vissa enheter eller funktioner vid vissa polismyndigheter bedriver verksamhet inom ett helt län eller en del av ett län. Sådana enheter eller funktioner finns, som tidigare nämnts, för trafikövervakningsverksamhet, teknisk verksamhet, sjöpolisverksamhet, polishundsverksamhet samt för bekämpning av narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet.

Av 6 § andra stycket polislagen framgår vidare att länsstyrelsen vid behov får besluta även om annan polisverksamhet inom länet. Denna bestämmelse ger länsstyrelsen möjlighet att meddela direktiv även för annan polisverksamhet än sådan som har regional inriktning.

I motiveringen till bestämmelsen (prop. 1983/84:111 s. 68) framhöll departementschefen att det i första hand ankommer på den lokala polissty-

relsen att förverkliga statsmakternas intentioner och att därutöver göra de prioriteringar som behövs med hänsyn till lokala förhållanden. Men situationer kan enligt departementschefen tänkas uppkomma då verksamheten i ett eller annat avseende bedrivs på ett felaktigt sätt eller på ett sätt som inte överensstämmer med de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast. Någon gång kan också regionalpolitiska hänsynstagande av överordnad karaktär tänkas motivera att länsstyrelsen ändrar en lokal polisstyrelsens beslut. Med uttrycket "vid behov" har enligt departementschefen avsetts att markera att det – till skillnad från vad som gäller om den regionala polisverksamheten – inte skall ankomma på länsstyrelsen att fortlöpande meddela direktiv om sådan polisverksamhet som primärt faller inom den lokala styrelsens kompetensområde. Vid sidan av vad som sålunda avses gäller i fråga om länsstyrelsens rätt att fatta för den lokala myndigheten bindande beslut kan, enligt departementschefen, naturligtvis länsstyrelsen i skilda sammanhang meddela rekommendationer i olika former. Vidare framhöll departementschefen att, fastän det främst är allmänna riktlinjer som det bör ankomma på länsstyrelsen att meddela, länsstyrelsen också måste ha möjlighet att meddela mera konkreta organisatoriska direktiv.

Av departementschefens nu återgivna motivuttalande framgår att den aktuella bestämmelsen i polislagen i första hand är avsedd att ge länsstyrelsen en befogenhet att korrigera en lokal polismyndighets beslut om polisverksamheten, vilket i ett eller annat hänseende framstår som felaktigt, eller att ändra ett sådant beslut om åtgärden är motiverad av regionalpolitiska hänsynstaganden av överordnad karaktär. Bestämmelsens ordalydelse ger emellertid länsstyrelsen en vidare befogenhet att besluta om alla slag av polisverksamhet inom länet, förutsatt att det finns ett behov av åtgärden.

Frågan om ett mera utvecklat samarbete mellan polismyndigheterna enligt de riktlinjer som jag tidigare angett var inte föremål för någon mer ingående behandling i samband med polisreformen. Det är enbart resonemangen om regional polisverksamhet och om polisförstärkning som har beröringspunkter med samverkansfrågorna. De samverkansåtgärder som jag nu förordar synes inte ha haft samma aktualitet i samband med polisreformen som de har i dag. Utvecklingen i samhället med bl. a. större behov av och krav på polisiära insatser har dock inneburit att en ökad samordning och samverkan mellan polismyndigheterna blivit alltmer angelägen för att uppnå en rationell polisverksamhet. Eftersom de lokala polismyndigheterna inte självständigt har rätt att besluta i dessa frågor, är det naturligt att länsstyrelserna får en viktig roll när det gäller att åstadkomma den fördjupade samverkan i olika hänseenden som jag förespråkar.

Bestämmelsen i 6 § polislagen om rätt för länsstyrelsen att vid behov bestämma om även annan än regional polisverksamhet inom länet lämnar i och för sig utrymme för sådana beslut av länsstyrelsen som kan krävas i detta sammanhang. För att markera vikten av samarbete av det aktuella slaget bör det emellertid *enligt min uppfattning* uttryckligen framgå av lagen att länsstyrelserna för att främja en effektiv verksamhet får bestämma även om annan polisverksamhet inom länet än sådan som har regional

karaktär. Ett beslut i saken bör kunna meddelas av länsstyrelsen om t. ex. berörda polismyndigheter gemensamt hos länsstyrelsen begär att få samordna viss verksamhet eller samarbeta i visst avscende över polisdistriktsgränserna med motiveringen att åtgärden ingår som ett led i att effektivisera polisverksamheten. Om det behövs, bör länsstyrelsen själv kunna ta initiativ till ett beslut om samverkan. Detta kan exempelvis bli fallet om man på den regionala nivån ser betydelsefulla effektivitetsvinster med en viss samordningsåtgärd, för en eller flera polismyndigheter, och man vid en av dessa polismyndigheter är tveksam till en sådan åtgärd. Prövningen av en sådan fråga bör normalt göras av länsstyrelsens styrelse. Bestämmelser om en direktivrätt för länsstyrelserna av det slag som jag nu nämnt bör tas in i 6 § andra stycket polislagen. De befogenheter länsstyrelsen har enligt andra stycket innefattar en rätt att meddela konkreta förvaltningsbeslut, vilket innebär att besluten måste vara avgränsade till sin karaktär. En befogenhet att meddela generella föreskrifter hade krävt en annan lagteknisk konstruktion. Bestämmelsen bör förtydligas i detta avscende.

För att ytterligare främja och säkerställa ett effektivt resursutnyttjande genom olika former av samverkansåtgärder kan det finnas skäl att överväga om länsstyrelserna bör ges vidgade befogenheter att besluta om regionala funktioner. Som nämnts i det föregående har länsstyrelserna i dag endast bemyndigande att bestämma i vad mån polishundsverksamheten skall bedrivas som regional verksamhet. I övrigt är det regeringen som bestämmer om sådan verksamhet. Enligt min mening finns det goda skäl för att länsstyrelsen bör få en något större möjlighet än i dag att komplettera regeringens beslut om regional polisverksamhet. Jag avser att senare återkomma till regeringen med förslag härom.

Med de befogenheter som jag nu föreslår att länsstyrelserna bör ha skall det inte behöva föreligga några formella hinder mot ett mera utvidgat och rationellt samarbete över polisdistriktsgränserna. De huvudsakliga modeller för samverkan som i framtiden kommer att stå till buds för de regionala och lokala polismyndigheterna blir dels samverkan inom ramen för de regionala funktionernas verksamhet, dels sådan samverkan som länsstyrelsen beslutar om med stöd av 6 § polislagen.

Ett exempel på funktioner där det kan finnas behov av samverkan mellan skilda polismyndigheter är funktionen som vakthavande befäl. Ett vakthavande befäl leder normalt den yttre tjänsten vid en polismyndighet och prövar bl. a. de omhändertaganden som polispersonalen gör med stöd av olika bestämmelser. Sålunda skall en polisman som omhändertar någon, med stöd av t. ex. polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer m. m., så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman som skall pröva om åtgärden skall bestå. Med förman avses här det vakthavande befälet (se Berggren/Munck, Polislagen. En kommentar s. 102 och JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 97). En ordning som innebär att ett vakthavande befäl upprätthåller sin funktion för två eller flera polismyndigheter leder med detta synsätt onckligen till komplikationer i de avseenden som jag nu berört; personer som omhändertagits skall ju normalt transporteras till vakthavande befäl för dennes ställningstagande.



Detta kan i många fall vara ogörligt eller förenat med betydande praktiska svårigheter t. ex. på grund av långa avstånd.

En lösning på detta problem erbjuder möjligheten att låta vakthavande befäl fatta de nödvändiga besluten efter föredragning per telefon. Enligt vad jag erfarit tillämpas denna ordning redan idag vid flera polismyndigheter där avstånden är långa (jfr. kravet på skyndsam anmälan till förman enligt 15 § polislagen). Arrangemang av detta slag förekommer för övrigt inom andra områden som rör beslut om frihetsberövanden. Systemet med polischefsberedskap och åklagarberedskap bygger på förutsättningen att beslut fattas efter föredragning per telefon. Jag ser inte att det finns några avgörande principiella hinder mot att låta vakthavande befäl pröva frågor om vissa frihetsberövanden på motsvarande sätt. Innan en sådan ordning tas i bruk mera allmänt, bör det dock ske en försöksverksamhet. Ett uppdrag härom bör senare lämnas till rikspolisstyrelsen.

### *Polisdistriktsindelningen*

Under den tid som har gått sedan polisens förstatligande har samhället förändrats på olika sätt. Bl. a. är befolkningens fördelning i landet nu delvis en annan.

Dessa förändringar i samhällsstrukturen har inte motsvarats av några ändringar i fråga om landets indelning i polisdistrikt. Detta bör ses mot bakgrund av den vikt som från statsmakternas sida har lagts och alltjämt läggs vid att polisen finns med en så stor geografisk spridning som möjligt över landet.

Förändringarna i fråga om behovet av polisiära insatser i olika delar av landet aktualiserar dock bl. a. frågan om fördelningen av resurser mellan polismyndigheterna. Till detta återkommer jag i det följande. Jag vill dock i detta sammanhang slå fast att det även i framtiden är viktigt att polisen är representerad på så många orter som möjligt. I princip bör polis finnas stationerad i alla kommuner i landet.

Det jag nu har anfört utesluter inte att det i vissa fall kan finnas skäl att ändra indelningen i polisdistrikt. Det är regeringens sak att fatta beslut om sådana ändringar. Behovet av förändringar bör i första hand övervägas av de förtroendevalda i länsstyrelserna och i polisstyrelserna. Det bör dock ytterst vara en sak för länsstyrelserna att ta initiativ till de förändringar som kan vara påkallade. Jag kan för övrigt i detta sammanhang nämna att länsstyrelsen i Stockholms län beslutat låta utreda frågan om en sammanslagning av polismyndigheterna i Danderyd och i Täby. Regeringen har ställt sig bakom detta initiativ genom att bifalla en framställning om att tjänsten som polismästare vid polismyndigheten i Danderyd ledigförklaras som ett långtidsvikariat. Vidare övervägs, som jag har angett, förslag om förändringar av polisdistriktsindelningen i Norrbottens län av länsstyrelsen där.

Jag har i årets budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 15 s. 95) lämnat en beskrivning av den nuvarande personalsituationen inom polisen. I propositionen finns också förslag till åtgärder som på kort sikt skall motverka de negativa effekter som uppkommit till följd av det nuvarande vakansläget. Samtidigt har jag uttalat att det framstår som alltmer nödvändigt att få till stånd en ökad utjämning av tillgången på polispersonal mellan de myndigheter som inte har ett så ansträngt personalläge och de där stora vakanser råder. Jag har också i propositionen hänvisat till vad jag redan framhöll i 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89: 100 bil. 15 s. 124), nämligen att det ankommer på rikspolisstyrelsen att fortlöpande göra överväganden rörande fördelningen av polispersonal mellan myndigheterna.

I ett längre och mera övergripande perspektiv står det *enligt min mening* emellertid klart att frågan om fördelningen av polispersonal och andra resurser mellan polismyndigheterna måste underkastas en mera noggrann analys än hittills. I allt väsentligt bygger den nuvarande fördelningen av polistjänster och övriga resurser på de beräkningsgrunder och principer som tillämpades vid förstatligandet av polisväsendet. Antalet tjänster har därefter successivt ökat med ca 50 %, låt vara att den reella resursförstärkningen är mindre till följd av bl. a. ändrade bestämmelser om arbetstid och ledighetsförmåner av olika slag. Fördelningen av de nya tjänsterna har i första hand gjorts med hänsyn till det vid tidpunkten för fördelningen aktuella behovet vid polismyndigheterna. Det har emellertid under årens lopp riktats viss kritik mot att fördelningen ibland präglats av ett visst schablontänkande.

Den enda mera genomgripande granskningen av resursfördelningen i polisväsendet efter år 1965 gjordes av rikspolisstyrelsen åren 1986 och 1987 på uppdrag av regeringen. Rikspolisstyrelsen föreslog att sammanlagt 337 tjänster skulle omfördelas inom den lokala polisorganisationen. Regeringen beslutade under år 1987 att tillgodose de mest arbetsbelastade polismyndigheternas behov i enlighet med rikspolisstyrelsens förslag. Dessa tjänster tillsattes bl. a. med polispersonal från den då relativt stora kadern av färdigutbildade polismän som ännu inte erhållit fast s. k. tablå-tjänst vid myndigheterna. Däremot skedde ingen indragning av fasta polistjänster vid någon polismyndighet i landet.

De nuvarande rutinerna för resursfördelningen inom polisväsendet innebär att regeringen i regleringsbrevet varje år beslutar om polismyndigheternas organisation, stationeringsorter och personal. Vidare får länsstyrelserna enligt regeringens bemyndigande sedan den 1 juli 1987 i vissa fall besluta om att omfördela polistjänster mellan polismyndigheterna i länet för att tillgodose behovet av en jämn arbetsbelastning mellan myndigheterna. Denna befogenhet har hittills endast utnyttjats i något enstaka fall, bl. a. i Malmöhus län och i Västerbottens län.

Det viktigaste instrumentet för fördelning av polisresurserna finns dock hos rikspolisstyrelsen. Styrelsen beslutar nämligen om fördelningen av de polisaspiranter som anställs varje år. Till grund för styrelsens beslut ligger

uppgifter från myndigheterna om vakansläget, förväntade pensionsavgångar etc. Fördelningen av aspiranter sker till länsstyrelserna som bestämmer hur aspiranterna skall fördelas mellan polismyndigheterna i länet.

Den styrning som rikspolisstyrelsen gör genom tilldelning av aspiranter borde teoretiskt kunna ske så att en eventuell vakanssituation blir jämnt fördelad över riket. Så är emellertid ännu inte fallet. Det beror bl. a. på svårigheterna att säkert bedöma avgångarna från polisyrket till annan verksamhet samt på ojämnheter i rekryteringsunderlaget. Det har t. ex. under lång tid varit svårt att rekrytera tillräckligt många kompetenta sökande från Stockholmsområdet.

Rikspolisstyrelsen måste i fortsättningen ägna ökad uppmärksamhet åt att få till stånd en behovsrelaterad fördelning av aspiranter. Analysen av avgångsorsakerna och prognoserna för det framtida resursbehovet blir allt viktigare komponenter i det arbetet. Jag har goda förhoppningar om att dessa åtgärder i kombination med insatser av annat slag, bl. a. på det personalpolitiska området, skall medföra att polisväsendets personalsituation blir stabilare i framtiden.

## 10 Ett nytt budgetsystem för polisväsendet

### Bakgrund

Ett viktigt syfte med polisreformen var att ge de regionala och lokala polismyndigheterna ett ökat inflytande när det gäller att genomföra statsmakternas beslut om inriktningen av polisverksamheten. Det ökade inflytandet skapades bl. a. genom ett system med grundläggande organisation och fria resurser. Systemet kompletterades med en ökad frihet för de lokala myndigheterna att förfoga över sin egen budget inom s. k. medelsramar. Den nya ordningen krävde vidare ett nytt planeringssystem för budgetprocessen.

I proposition 1983/84:89 redovisades hur det nya planeringssystemet för budgetprocessen skulle vara utformat. I huvudsak gick den planeringsmodell som skisserades ut på att årsplaneringen skulle ske på ett tidigare stadium än vad som då gällde och att det planeringsunderlag som skulle tas fram på regional och lokal nivå skulle bli mindre omfattande. Den nya ordningen innebar vidare att kravet på formell anslagsframställning från länsstyrelser och polismyndigheter slopades liksom även kravet på en särskild verksamhetsberättelse från rikspolisstyrelsen.

Vid behandlingen av propositionen framhöll riksdagens justitiekommitté att styrningen i stort av polisverksamheten och de därtill anknyttande prioriterings- och resursfördelningsfrågorna utgör viktiga uppgifter för statsmakterna. Prioriterings- och resursfördelningsfrågorna tilldrar sig också i allmänhet stor uppmärksamhet i riksdagen. Utskottet underströk att det blivande planeringssystemet bl. a. vad gäller utformningen av budgetpropositionen i aktuella delar måste tillgodose riksdagens behov av beslutsunderlag på området. Med det anförda anslöt sig utskottet till den

modell rörande planeringsprocessen för polisväsendet som förordades i propositionen. Riksdagen följde utskottet (JuU 1983/84: 16, rskr. 182).

I proposition 1984/85:81 framhöll departementschefen att systemet med grundläggande organisation och fria resurser kommer att leda till en väsentligt ökad flexibilitet inom polisverksamheten. Det var enligt departementschefen naturligt att också skapa en ökad rörlighet när det gäller den rent ekonomiska resursanvändningen. Mot denna bakgrund föreslog departementschefen att det skulle införas en helt ny anslagskonstruktion för den lokala polisorganisationen. Den nya anslagskonstruktionen innebar att ett flertal kostnadsposter fördes samman till en post för förvaltningskostnader som kom att bilda en ekonomisk ram för polismyndighetens verksamhet. Det föreslogs bl. a. att löner till administrativ personal skulle ingå i den ekonomiska ramen. Mot bakgrund av att polisverksamheten är en särskilt samhällsviktig verksamhet ansåg departementschefen dock att löner till polispersonal inte skulle ingå i den ekonomiska ramen. Statsmakterna har nämligen enligt departementschefen ett intresse av att ha ett direkt inflytande över antalet polistjänster i landet. Enligt förslaget skulle rikspolisstyrelsen fördela de medel som ställs till den regionala och lokala polisorganisationens förfogande. Denna fördelning borde ske efter schablonmässiga grunder. Därefter skulle det ankomma på de lokala myndigheterna att sköta förvaltningen av de medel som tilldelats dem.

Riksdagen godtog förslaget om den nya anslagskonstruktionen (JuU 1984/85:18, rskr. 164).

Nuvarande budgetsystem inom polisväsendet infördes i sin helhet fr. o. m. den 1 juli 1985.

### Gällande ordning

Det planeringssystem som i dag tillämpas inom polisväsendet finns reglerat i 4 kap. polisförordningen (1984:730). Systemet innebär att de lokala och regionala polismyndigheterna varje år upprättar ett planeringsdokument, dvs. en plan för resursfördelningen under det kommande budgetåret och inriktningen av verksamheten under det därpå följande budgetåret. Planeringsdokumenten ges in till rikspolisstyrelsen.

Arbetet med planeringsdokumentet inleds så snart innehållet i budgetpropositionen blir känt för myndigheterna och rikspolisstyrelsen lämnat besked om de preliminära ramarna för förvaltningskostnaderna. Planeringsdokumenten utgör ett underlag för rikspolisstyrelsens anslagsframställning till regeringen. Denna anslagsframställning skall vara överlämnad till regeringen före den 1 september.

I regeringens budgetproposition som grundas på bl. a. anslagsframställningen lämnas förslag om riktlinjer för resursanvändningen inom polisväsendet under det kommande budgetåret. På grundval av propositionen kan länsstyrelserna och polismyndigheterna preliminärt planera verksamheten i avvaktan på att riksdagen tar ställning till budgetförslaget. Efter riksdagens behandling och beslut utfärdar regeringen regleringsbrev för polisväsendet. I detta, som utfärdas före den 1 juli, ger regeringen, på grundval av riksdagens beslut, riktlinjer för resursanvändningen och anger

i övrigt hur polisverksamheten skall inriktas i stort. Härfter utfärdar rikspolisstyrelsen budgetföreskrifter för den lokala polisorganisationen.

Medel till polisväsendet redovisas under anslagen

- E 1. Rikspolisstyrelsen
- E 2. Säkerhetspolisen
- E 3. Statens kriminaltekniska laboratorium
- E 4. Lokala polisorganisationen
- E 5. Utrustning m. m. för polisväsendet
- E 6. Underhåll och drift av motorfordon m. m.
- E 7. Gemensam kontorsdrift m. m. inom kvarteret Kronoberg
- E 8. Diverse utgifter

Som aviserats i bl. a. årets budgetproposition kommer polisväsendet att gå in i det treåriga budgetsystemet i och med budgetåret 1992/93. Det nya systemet och den nya modellen för verksamhetsstyrning som föranleds därav kommer att ställa särskilda krav på polisväsendets ekonomiadministration och på planering, redovisning, analys och utvärdering av polisverksamheten.

#### Den nya budgetprocessen inom statsförvaltningen

På grundval av förslag från regeringen i proposition 1986/87:99 Ledning av den statliga förvaltningen (verksledningspropositionen) beslutade riksdagen under våren 1987 om nya riktlinjer för den statliga förvaltningen (KU 1986/87:29, rskr. 226). Regeringens förslag grundades i huvudsak på verksledningskommitténs slutbetänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Riksdagsbeslutet har inneburit att verkscheferna fått ett mer uttalat ansvar och att myndigheternas styrelser fått vissa klart uttalade beslutsbefogenheter. Myndigheterna har också fått ökad frihet att besluta om sin egen organisation och att inrätta och tillsätta tjänster.

Statsmakternas styrning av de statliga myndigheterna sker i dag till stor del inom ramen för budgetprocessen. En väl fungerande budgetprocess har därför i takt med ökade krav på statsförvaltningens effektivitet blivit allt viktigare. Budgetprocessen har också utvecklats successivt under 1970- och 1980-talet. Inriktningen har gått mot ekonomisk ramstyrning med färre anslagsposter och med färre specialbestämmelser under förvaltningsanslagen. Myndigheternas handlingsfrihet när det gäller deras egen ekonomi har således ökat.

Kostnadsutvecklingen och andra förändringar i samhället har inneburit att det måste skapas förutsättningar för att i budgetprocessen och i andra sammanhang fortlöpande kunna omfördela resurser från redan existerande verksamheter som inte bedöms vara lika viktiga, till andra, mer prioriterade. Uppgiften är alltså inte i första hand att öka resurserna i den offentliga sektorn utan att finna metoder för en mer flexibel resursanvändning genom att fortlöpande se över system och organisationsstrukturer. Den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet måste fortlöpande förbättras för att med samma resursinsats producera fler och mer ändamålsenliga tjänster.

Mot denna bakgrund har statsmakterna beslutat att budgetprocessen skall moderniseras och förnyas. Övergången till en ny budgetprocess och en mer långsiktig styrning av den statliga verksamheten grundas på de riktlinjer som regeringen angav i verksledningspropositionen och i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil. 1). Propositionerna har godkänts av riksdagen (KU 1986/87:29, rskr. 226 och FiU 1987/88:30, rskr. 394).

De riktlinjer som angavs i verksledningspropositionen kan sammanfattas på följande sätt:

- Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den följande treårsperioden. Statsmakterna skall därutöver ange ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor för verksamheten.

- Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Detta innebär bl. a. minskad detaljreglering av hur förvaltningsanslaget skall utnyttjas.

- Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps och intresset förskjuts från budgetering till uppföljning och utvärdering.

I syfte att underlätta en fördjupad prövning av verksamheten samt möjliggöra målstyrning har det pågått en försöksverksamhet hos vissa myndigheter med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar under senare hälften av 1980-talet.

I 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89:100 bil.15) lades fast att den formella övergången till en förändrad budgetprocess med treåriga budgetramar skall påbörjas genom att fördjupad verksamhetsprövning genomförs för ca en tredjedel av den statliga förvaltningen inför budgetåret 1991/92. Omläggningen genomförs därefter för ytterligare en tredjedel av myndigheterna inför budgetåret 1992/93 och återstående verksamhet inför det därpå följande budgetåret. Enligt den indelning av myndigheter och verksamheter i treåriga budgetcykler som redovisades i underbilaga 15.1 i propositionen tillhör rikspolisstyrelsen budgetcykel 2 (1992/93 – 1994/95) och kommer därför att bli föremål för den fördjupade verksamhetsprövningen inför budgetåret 1992/93.

Den nya budgetprocessen innebär som tidigare har sagts att statsmakterna vart tredje år gör en grundlig och fördjupad prövning av omfattningen och inriktningen av myndighetens hela verksamhet. Denna prövning skall resultera i beslut som anger förväntade resultat och förändrad inriktning för den kommande treårsperioden. De flesta myndigheter kommer att få treåriga budgetramar för sina förvaltningskostnader. Anslaget anvisas som ett ramanslag. Denna anslagstyp innebär att myndigheten får möjlighet att överföra medel i form av anslagssparande eller möjlighet till anslagskredit mellan budgetår, att den får en ekonomisk ram för sina förvaltningskostnader och att restriktioner på enskilda utgiftsslag, t. ex. högstlönesättning, försvinner. Att myndigheterna kan planera sin verksamhet i ett treårsperspektiv anses i hög grad främja ett rationellt och effektivt resursutnyttjande. Den grundliga budgetbehandlingen vart tredje år torde också stärka

statsmakernas inflytande över förvaltningen i fråga om verksamhetens inriktning, uppmätta resultat samt resursfördelning.

Under mellanliggande år kan statsmakernas prövning förenklas i motsvarande grad.

Den framtida budget- och planeringsverksamheten inom polisväsendet

Den nya budgetprocessen kommer att kräva en förändring både av anslagskonstruktionen och av planeringsverksamheten inom polisväsendet. Sedan våren 1989 pågår ett arbete vid rikspolisstyrelsen med att se över planerings- och budgetprocessen inför övergången till det treåriga budgetsystemet. Ett motsvarande förberedelsearbete pågår också inom regeringskansliet. Det som närmast är aktuellt för regeringen är att utfärda de myndighetsspecifika direktiven för polisväsendet.

Den nya treåriga budgetprocessen kan komma att innebära en ökad frihet för polismyndigheterna att disponera över sina medel inom de s. k. ramanslagen. Bl. a. blir det möjligt för myndigheterna att planera sin verksamhet och sin ekonomi på ett helt annat sätt än i dag. Systemet tillgodoser också statsmakernas behov av såväl insyn som styrmöjligheter beträffande polismyndigheternas verksamhet. Jag vill i detta sammanhang än en gång understryka att en förutsättning för att treåriga budgetramar skall kunna tilldelas polisväsendet är att det finns väl fungerande rutiner och system för planering, uppföljning och utvärdering.

Den nya budgetprocessen kommer att ställa nya krav på rikspolisstyrelsen när det gäller ekonomiadministration. Bl. a. kommer de nya kraven på planering, redovisning, analys och utvärdering av polisverksamheten att kräva insatser av rikspolisstyrelsen. Styrelsen har också ett ansvar för att nya metoder för resursfördelning och fortlöpande prioritering av verksamheten arbetas fram.

Det nya budgetsysteem och andra förnyelseåtgärder medför vidare att ett större ansvar kommer att falla på myndigheternas chefer. Bl. a. kommer arbetsgivarrollen att bli mer framträdande. Jag återkommer närmare till denna sak under avsnitt 16.

Till rikspolisstyrelsens roll på det ekonomiadministrativa området kan det knappast komma i fråga att knyta ett direkt ledningsansvar för polisen i landet. Detta skulle strida mot de principer om att tyngdpunkten i polisverksamheten skall ligga regionalt och lokalt, som lades fast av statsmakerna i samband med den senaste polisreformen. Verksamhetsansvaret och ansvaret för den ekonomiska förvaltningen såvitt avser den lokala polisorganisationen bör därför ankomma på respektive polismyndighet.

I ett system med ramanslag och ökad frihet i ekonomiska och andra hänseenden för de lokala polismyndigheterna finns det behov av en funktion som fortlöpande och nära följer verksamheten vid myndigheterna och som kan ingripa med stöd eller andra åtgärder som behövs för att polisverksamheten skall svara mot de krav som ställs på den. Enligt min mening bör de regionala polisorganen ges en ökad roll i dessa hänseenden. Dessa frågor bör behandlas närmare inom det pågående budgetutvecklingsarbetet och vid den förestående översynen av den regionala polisorga-

nisationen som jag tidigare nämnt. Redan nu vill jag emellertid säga att jag anser att man bör fullfölja de riktlinjer som riksdagen fastslog i samband med polisreformen om att tilldela de regionala polischeferna en starkare ställning inom polisorganisationen (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr. 210).

## 11 Rikspolisstyrelsens framtida roll

**Min bedömning:** Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet bör renodlas. Styrelsens främsta uppgifter bör vara att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att besluten har genomförts inom polisverksamheten, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor, att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar av verksamheten, att fullgöra centrala arbetsgivarfunktioner inom polisväsendet samt att ge polismyndigheterna den service och det stöd de efterfrågar. Styrelsens befogenheter att leda polisverksamhet koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att nå framgång i polisarbetet.

### Skälen för min bedömning

#### Bakgrund

I riksdagens principbeslut om polisreformen (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr. 210) underströks rikspolisstyrelsens betydelse för uppbyggnaden av dagens moderna polisväsende. Det framhölls att rikspolisstyrelsen kommer att ha en betydelsefull roll för landets polisväsende också i framtiden. Enligt beslutet skulle dock rikspolisstyrelsen bli föremål för en organisatorisk översyn med sikte på bl. a. ett minskat personalbehov.

Efter ett ingående utredningsarbete lade 1981 års polisberedning fram förslag om rikspolisstyrelsens organisation och uppgifter i betänkandena (SOU 1982:63) Polislag. (Ds Ju 1983:10) Polisorganisationen, bilaga C Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation Rikskriminalen m. m. och (Ds Ju 1983:15) Rekrytering och utbildning inom polisväsendet.

I proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m. m. lämnade regeringen, på grundval av bl. a. beredningens överväganden, förslag om den närmare utformningen av rikspolisstyrelsens framtida roll inom polisväsendet, utbildningsorganisationen och rekryteringsorganisationen. Riksdagen godtog förslagen (JuU 1983/84:16, rskr. 182).

Enligt intentionerna med polisreformen skulle rikspolisstyrelsen fortfarande vara central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och ha tillsyn över detta. Vidare skulle styrelsen verka för planmässighet, samordning och rationalisering av polisväsendet. Omfattningen av rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet skulle i huvudsak vara oförändrad.

Polisreformen innebar också att rikspolisstyrelsens roll förändrades i



flera hänseenden. Styrelsen fick viktiga uppgifter när det gäller att förmedla statsmakternas beslut i prioriteringsfrågor som rör hela polisväsendet. Tyngdpunkten i styrelsens verksamhet skulle i framtiden ligga på frågor om metodutveckling inom det polisiära området. Begränsningar förordades i fråga om rikspolisstyrelsens möjligheter att meddela föreskrifter och allmänna råd till de regionala och lokala polismyndigheterna. Utgångspunkten härvidlag var att styrelsens befogenheter att styra verksamheten begränsades till vad som är oundgängligen nödvändigt.

Rikspolisstyrelsens rätt att leda polisverksamhet begränsades i flera hänseenden. Ledningsbefogenheterna beträffande sjöpolisverksamhet och trafikövervakningen upphörde helt. Vidare inskränktes styrelsens rätt att kommendera personal för tjänstgöring vid styrelsen och att besluta om polisförstärkning över länsgränserna.

När det gäller rikspolisstyrelsens uppgifter på kriminalpolisområdet konstaterades att det även i framtiden borde finnas centrala resurser för spaning och utredning. Ledningsbefogenheterna begränsades dock till sådana områden eller situationer där en central ledning eller samordning framstod som nödvändiga. Uppgifterna på området skulle ha om hand av en särskild enhet vid rikspolisstyrelsen, benämnd rikskriminalen. Styrelsens förstärkningsuppgifter på kriminalpolisområdet skulle i framtiden betonas starkare. Vidare skulle styrelsen svara för registrering och bearbetning av sådana uppgifter som kan ha betydelse i ett framtida spanings- och utredningsarbete som avser kvalificerad brottslighet. Styrelsen skulle vidare ha till uppgift att bedriva spaning i fråga om vissa grova brott och vissa brott som är av riksomfattande karaktär eller som har en utpräglad internationell anknytning, t. ex. narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet. I begränsad omfattning skulle styrelsen svara för utredning av dessa brottstyper och vissa andra brott av speciell art.

Rikspolisstyrelsens uppgifter på det administrativa området skulle på sikt begränsas. Endast sådana administrativa uppgifter som med nödvändighet måste handhas centralt skulle ligga kvar hos styrelsen, såsom vissa frågor rörande ekonomiadministration, personal, teknisk utrustning, registerverksamhet och ADB.

All central utbildning inom polisväsendet samlades till polishögskolan i Ulriksdal i Solna kommun. Undantag gjordes för viss specialutbildning av bl. a. hundförare, ryttarinstruktörer och helikopterförare. Polishögskolan i Solna lades ned, och verksamheten vid polishundsektionen i Sollefteå och vid trafikutbildningssektionen i Strängnäs ändrades till uppdragsverksamhet. Polishögskolan gavs organisatorisk ställning som en byrå inom rikspolisstyrelsen.

Organisationen för rekryteringsarbetet inom polisväsendet ändrades också i samband med polisreformen. En utgångspunkt var att antagningen till polisyrket och polis chefskarriären i fortsättningen skulle ske centralt. Mot bakgrund av det goda rekryteringsläget som då rådde skulle rekryteringsverksamheten inriktas på urvalsprocessen.

Rikspolisstyrelsen fick ny organisation och nya uppgifter den 1 oktober 1984. I rättsligt avseende kom den nya ordningen till uttryck genom regler

i polislagen (prop. 1983/84: 111, JuU 27, rskr. 331, SFS 1984:387) och i en ny instruktion för rikspolisstyrelsen (SFS 1984: 731).

Vid riksdagsbehandlingen av proposition 1983/84: 89 om polisens organisation, m. m. framhöll justitieutskottet (JuU 1983/84: 16) att rikspolisstyrelsens framtida funktion och befogenheter inom polisorganisationen naturligtvis från tid till annan måste ägnas uppmärksamhet så att de jämkningar och ändringar kan vidtas som betingas av vunna erfarenheter och förändringar i samhället.

De viktigaste förändringarna beträffande rikspolisstyrelsen efter år 1984 är följande.

– I samband med polisreformens andra steg hösten 1985 fick polisväsendet en ny utbildningsordning. Vidare skedde en satsning på polisforskning genom bl. a. inrättandet av två tjänster som forskarassistent vid rikspolisstyrelsen. Den nya utbildningsordningen m. m. reglerades i en ny förordning om utbildning och forskning inom polisväsendet (SFS 1985: 751) där bl. a. rikspolisstyrelsens uppgifter på området lades fast.

– Den 1 juli 1987 inrättades en personalansvarsnämnd vid rikspolisstyrelsen för att besluta i disciplinärenden m. m. beträffande tjänstemän vid rikspolisstyrelsen, vid statens kriminaltekniska laboratorium och vid den lokala polisorganisationen.

– Den 1 februari 1988 fick rikspolisstyrelsen vissa ökade befogenheter att utöva polisledning vid polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall samt vid viss spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit.

– Den 1 augusti 1988 fick rikspolisstyrelsen en ny instruktion (SFS 1988: 762). Den nya instruktionen föranleddes bl. a. av tillkomsten av den nya verksförordningen (1987: 1100). Genom den nya instruktionen fick rikspolisstyrelsen större befogenheter att besluta om sin egen organisation samt om tillsättning av tjänster inom styrelsen. En fortsatt satsning på polisforskningen gjordes också genom att regeringen inrättade en tjänst som professor i ämnet polisforskning vid rikspolisstyrelsen.

– I enlighet med vad som förordades i proposition 1988/89: 108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m. m. – och som godtogs av riksdagen (JuU21, rskr. 287) – ändrades 7 § andra stycket polislagen den 1 juli 1989. Här anges numera att regeringen kan uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Som en följd av statsmakternas ställningstaganden vid behandling av propositionen utfärdades en ny instruktion för rikspolisstyrelsen (SFS 1989: 773). Flera av nyheterna i instruktionen hänför sig till säkerhetspolisen och skall inte behandlas här. En nyhet som gäller den öppna sidan av rikspolisstyrelsens verksamhet var att styrelsens avdelningschefer, numera tre, gavs ansvar för ett verksamhetsområde i stället för en avdelning.

*Allmänt*

Som central förvaltningsmyndighet har rikspolisstyrelsen en viktig roll för utvecklingen av polisväsendet. Förändringarna i det svenska samhället och i omvärlden kommer på olika sätt att påverka även polisverksamheten. Det är ofrånkomligt att utvecklingen på många områden i ett alltmer decentraliserat polisväsende även i framtiden kommer att leda till krav på insatser på central nivå. Som riksdagen framhöll i samband med det första steget i polisreformen år 1984 måste rikspolisstyrelsens funktion och befogenheter från tid till annan ägnas uppmärksamhet.

Rikspolisstyrelsens främsta uppgifter som central förvaltningsmyndighet i ett alltmer decentraliserat polisväsende bör även i framtiden vara att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor, att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar av verksamheten samt att ge polismyndigheterna den service och det stöd de efterfrågar.

Jag vill också peka på en uppgift för rikspolisstyrelsen som kommer att få ökad betydelse i framtiden. Det gäller att följa upp och utvärdera statsmakternas beslut i fråga om mål, prioriteringar etc. En övergång till en mera mål- och resultatorienterad styrning av polisverksamheten, som jag berört i avsnitt 10, förutsätter att information om hur besluten genomförts inom polisorganisationen redovisas till statsmakterna. Enligt min mening är det naturligt att rikspolisstyrelsen svarar för detta i förhållande till regeringen. Underlag för en sådan redovisning kan rikspolisstyrelsen få bl. a. genom det nya planerings- och uppföljningssystem, som kommer att utvecklas under det kommande budgetutvecklingsarbetet inom polisen, samt inom ramen för sin allmänna tillsynsverksamhet.

Det kommer även i fortsättningen att vara en viktig uppgift för rikspolisstyrelsen att utveckla nya arbetsmetoder i polisarbetet. Denna uppgift är särskilt betydelsefull inte bara mot bakgrund av dagens ansträngda arbetsituation inom polisen, utan också med hänsyn till det långsiktiga behovet av att begränsa statsutgifterna.

Såsom hittills bör rikspolisstyrelsen gå i spetsen för ADB-utvecklingen inom polisväsendet. Ökade krav kommer att ställas på rikspolisstyrelsen när det gäller att planera polisväsendets ADB-utveckling med hänsyn till de finansiella förutsättningarna. I anslutning härtill vill jag understryka den centrala roll rikspolisstyrelsen har inom rättsväsendets datorstödda informationssystem. Denna verksamhet har för rikspolisstyrelsen varit av väsentlig omfattning ända sedan styrelsens tillkomst. Rättsväsendet står nu inför stora förändringar på detta område. För närvarande pågår ett arbete med att lägga fast datakommunikationsstrategin för bl. a. de framtida centrala systemen i rättsväsendets informationssystem. Arbetet bedrivs i första hand av rikspolisstyrelsen i samråd med övriga myndigheter på området. Resultatet av detta arbete och av det utvecklingsarbete som sker inom ramen för den verksamhet som bedrivs av samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) kommer till stor del att styra

den fortsatta utvecklingen på området inom såväl polisväsendet som rättsväsendet i övrigt.

I samband med polisväsendets förstatligande och tillkomsten av rikspolisstyrelsen betonades vikten av att de centrala funktionerna erhöll en sådan utformning att de regionala och lokala polismyndigheternas verksamhet inte hämmades. Detta har alltså giltighet. Den egentliga polisverksamheten skall som hittills, med några få undantag, bedrivas på lokal och regional nivå. Styrelsens uppgifter på det egentliga polisområdet bör begränsas till de situationer där det är nödvändigt med centrala ledningsbefogenheter. Styrelsens insatser i övrigt på det operativa området bör enligt min uppfattning koncentreras till att tillhandahålla och förmedla olika typer av förstärkning till polismyndigheterna vid omfattande eller svåra spanings- och utredningsuppgifter samt vid andra särskilda händelser. Jag vill för tydlighetens skull erinra om att jag inte i detta sammanhang berör den verksamhet som bedrivs av säkerhetspolisen.

Till rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet för polisväsendet hör tillsynsuppgifter. Inom ramen för dessa uppgifter anser jag det lämpligt att rikspolisstyrelsen inriktar sig på sådana frågor och områden där styrelsen i framtiden huvudsakligen skall bedriva sin verksamhet. Med denna inriktning bör styrelsen enligt min mening prioritera de s. k. funktionsvisa inspektionerna, dvs. sådana inspektioner då styrelsen ser på vissa speciella grenar av verksamheten. Sålunda bör rikspolisstyrelsen i sin tillsyn ägna särskild uppmärksamhet åt t. ex. polismyndigheternas ekonomi- och personaladministration och dataverksamheten. Den mera allmänna och övergripande tillsynen samt tillsynen som rör det polisoperativa området bör i enlighet med grunderna för bestämmelserna i polislagen i större utsträckning ankomma på den regionala polismyndigheten.

Det finns även ett antal andra områden där rikspolisstyrelsen kan göra viktiga insatser. Dit hör att utveckla och modernisera arbetet på det personaladministrativa området. Ett annat område är ansvaret för att ta fram och utveckla teknisk och annan viktigare utrustning. Stora anspråk kommer att ställas under 1990-talet när det gäller utvecklingen bl. a. av kommunikationsteknik inom polisväsendet. En uppgift för rikspolisstyrelsen bör även i fortsättningen vara att i olika sammanhang aktivt företräda och informera om den svenska polisen inom och utom landet.

Det jag nu anfört innebär en betoning av rikspolisstyrelsens funktioner som ett förvaltningsorgan åt regeringen och ett serviceorgan åt polisorganisationen i övrigt. Till funktionen som förvaltningsorgan åt regeringen hör bl. a. att föra ut statsmakternas beslut till polisorganisationen, att utöva tillsyn över polisväsendet och följa upp hur statsmakternas beslut omsätts i praktiken samt att i anslagsframställning och på annat sätt lämna statsmakterna information om läget beträffande polisens verksamhet och underlag för beslut av statsmakterna rörande polisen. Också rikspolisstyrelsens centrala arbetsgivarfunktioner kan räknas hit. Stödet till polisorganisationen gäller bl. a. metodutveckling, utbildning, administration, ADB-stöd och teknisk utveckling. Därtill kommer att rikspolisstyrelsen har viktiga polisiära uppgifter, bl. a. av samordningskaraktär, på områden som rör landet som helhet, framför allt när det gäller narkotikabrottslighet, ekonomisk kriminalitet och organiserad brottslighet.

Jag har därmed i korthet angett den roll och de huvuduppgifter som rikspolisstyrelsen enligt min mening bör ha inom polisväsendet. Jag övergår nu till att närmare behandla vissa grenar inom styrelsens verksamhetsområde. Till dessa hör ekonomi- och personaladministration samt ADB, metodutvecklingsarbetet, rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet samt polishögskolans ställning.

#### *Ekonomi- och personaladministration samt ADB*

Genom det nya budgetsysteem som skall införas inom polisväsendet fr. o. m. budgetåret 1992/93 tas ytterligare ett steg i riktning mot en ökad lokal självständighet i fråga om ekonomihantering. I samband härmed kommer ökade krav att ställas på polismyndigheternas kunskaper och förmåga att hantera sin totala ekonomiska situation och därmed också på att mer självständigt sköta sin ekonomiadministration. En central uppgift för rikspolisstyrelsen blir i detta läge att stödja myndigheternas kompetensutveckling på området. Detta bör kunna ske genom bl. a. centrala informations- och utbildningsinsatser både inför omläggningen av budgetprocessen och därefter.

Det nya budgetsystemet kommer att ställa ökade krav på rikspolisstyrelsen när det gäller fördelningen av de medel som statsmakterna har tilldelat. Oavsett vilken fördelningsmodell som skall tillämpas, kommer det att ställas större krav än hittills på att medelsfördelningen grundas på ett mer verksamhetsanpassat och behovsrelaterat underlag. Dessutom kommer nya metoder för omprioritering av verksamheten att behöva arbetas fram.

På det personaladministrativa området är arbetsrutinerna i många fall fortfarande manuella och onödigt arbetskrävande. Särskilt inom området för löne- och personalrapportering sker arbetet till stor del manuellt. Här pågår dock på många håll inom polisväsendet ett utvecklingsarbete. Också på detta område bör rikspolisstyrelsen ha en viktig roll när det gäller att driva utvecklingen framåt. Däri ligger samtidigt att vaka över att utvecklingskostnaderna för olika projekt hålls inom rimliga ramar.

ADB används också inom andra verksamhetsgrenar inom polisväsendet än personal- och ekonomiadministration. Traditionellt gäller detta främst inom registerområdet samt inom kriminalpolisområdet. Nya möjligheter att använda ADB har dock under senare tid öppnat sig även inom områden där arbetet idag utförs helt manuellt. Jag tänker då närmast på anmälningsupptagning för brott där polisväsendet för närvarande står inför en intressant utveckling efter ett omfattande utvecklingsarbete bl. a. vid polismyndigheten i Huddinge.

#### *Metodutvecklingsarbetet*

Polisberedningen skulle enligt sina direktiv uppmärksamma frågan om man genom olika åtgärder kunde åstadkomma ett mer effektivt utnyttjande av polismyndigheternas samlade resurser, bl. a. genom en ökad samverkan mellan ordnings- och kriminalavdelningarna. Beredningen redovisade i november 1985 ett samlat förslag i denna del i slutbetänkandet (SOU

1985:62) Inriktningen av polisverksamheten. Dessförinnan hade beredningen emellertid i samband med sitt organisationsarbete behandlat rikspolisstyrelsens uppgifter inom metodutvecklingsområdet i betänkandet (Ds Ju1983:10) Polisorganisationen, bilaga C Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation Rikskriminalen m. m. I proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m. m. uttalade departementschefen att han delade polisberedningens uppfattning att rikspolisstyrelsens kanske viktigaste uppgift i framtiden skulle bli arbetet med metodutveckling inom det polisiära området.

För egen del har jag vid min granskning av rikspolisstyrelsens verksamhet under de senaste åren kunnat konstatera att de förväntningar som ställdes på styrelsens metodutvecklingsarbete i samband med polisreformen inte har infriats i full utsträckning. Inom stora delar av den dagliga polisverksamheten arbetar man fortfarande med i stort sett samma metoder som före polisreformen. Därmed menar jag inte att det på många områden traditionella sättet att arbeta skulle vara dåligt. Det fanns dock i samband med polisreformen stora förhoppningar om att rikspolisstyrelsen skulle bli en stark drivkraft i arbetet med att förenkla och förnya arbetsrutinerna inom polisverksamheten. Så har det inte blivit.

Inom den offentliga sektorn bedrivs för närvarande ett arbete på bred front för att effektivisera, demokratisera och modernisera verksamheten. Med den ledningsstruktur och den lokala politiska förankring som polismyndigheterna har, anser jag att polisväsendet har goda möjligheter att lägga sig i tåten inom den offentliga sektorn när det gäller förnyelse. Förnyelsearbetet inom polisväsendet motiveras inte bara av ett mer allmänt behov av att förändra den offentliga sektorn. Det är också nödvändigt för att kunna bemästra den besvärliga situation som polisen idag befinner sig i.

Jag vill därför understryka betydelsen av att rikspolisstyrelsen prioriterar sina uppgifter på metodutvecklingsområdet. Syftet med detta arbete är ytterst att ta fram och utveckla nya arbetsmetoder för att förbättra och förenkla det dagliga polisarbetet och på så sätt uppnå största möjliga effektivitet i verksamheten. Genom sin ställning som central förvaltningsmyndighet kan rikspolisstyrelsen både sprida kunskap om den verksamhets- och metodutveckling som redan pågår på olika håll i polisorganisationen och i utlandet och initiera ett nytänkande på olika områden. Inom ramen för dessa uppgifter bör också den forskning på polisområdet och i olika kriminalpolitiska frågor som bedrivs bl. a. inom brottsförebyggande rådet tas till vara och omsättas i den praktiska polisverksamheten.

#### *Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet*

Frågan om rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet övervägdes av statsmakterna senast i samband med det första steget i polisreformen år 1984. I proposition 1983/84:111 med förslag till polislag m. m. uttalade departementschefen att det för rikspolisstyrelsens ställning är grundläggande att styrelsen inte leder polisverksamhet och inte heller får meddela föreskrifter eller annars bestämma om sådan verksamhet i andra

hänseenden än regeringen förordnar om. Departementschefen ansåg det inte nödvändigt att i själva lagen ta in några begränsningar i fråga om regeringens möjligheter att ge rikspolisstyrelsen bemyndiganden i angivna hänseenden. Klart var emellertid enligt departementschefen att statsmakternas principbeslut rörande polisen år 1981 vilade på tanken att sådana bemyndiganden skulle meddelas med stor försiktighet i framtiden. Sedermera uttalade departementschefen i proposition 1983/84: 89 om polisens organisation, m. m. att ledningsbefogenheterna måste avgränsas till sådana områden eller situationer där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig.

Statsmakternas ställningstaganden i saken har kommit till uttryck såväl i polislagen som i förordningen med instruktion för rikspolisstyrelsen. Enligt 7 § andra stycket polislagen kan regeringen uppdra åt rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet. När rikspolisstyrelsen leder polisverksamhet sker det i princip med egna polisresurser eller med resurser som annars avdelats för verksamheten (se prop. 1988/89: 108 s. 27). Styrelsen kan således inte utöva någon direkt ledning över de regionala eller lokala polismyndigheternas verksamhet.

Förutom de befogenheter att utöva polisledning som ankommer på säkerhetspolisen, och som inte berörs här, får rikspolisstyrelsen enligt 6 § i sin instruktion leda polisverksamhet i fråga om

1. polisverksamhet som bedrivs med hjälp av flyg,
2. spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning,
3. spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot postverket, om spaningen eller utredningen kräver särskild kännedom om postverkets rutiner vid postbefordran,
4. bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos styrelsen,
5. polisverksamhet som föranleds av transporter av kärnämne eller kärnavfall och
6. spaning efter intagna i kriminalvårdsanstalt som avvikit från verkställigheten av straff för sådan brottslighet som avses i 2, om det finns särskilda skäl för styrelsen att utöva polisledningen.

Enligt 7 § instruktionen för rikspolisstyrelsen skall styrelsen när den leder polisverksamhet, i den utsträckning som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt, samarbeta med de regionala och lokala polismyndigheter som berörs. Styrelsen skall därvid fortlöpande lämna upplysningar till de regionala och lokala polismyndigheterna om förhållanden som har betydelse för dessa myndigheters verksamhet.

Utöver befogenheterna att leda polisverksamhet bör nämnas att rikspolisstyrelsen i vissa fall får tillkalla polisförstärkning från den lokala polisorganisationen. Å andra sidan skall rikspolisstyrelsen, om en länsstyrelse begär det och i mån av tillgång till resurser, lämna förstärkning vid spaning

eller utredning som leds av en lokal eller regional myndighet. Vidare får styrelsen, om berörda länsstyrelser inte kan enas i frågan, besluta om polisförstärkning över länsgränserna. Slutligen vill jag nämna att rikspolisstyrelsen får beordra polismän som är elever vid polishögskolan att tjänstgöra som polisförstärkning, om det finns särskilda skäl för detta.

De nyss återgivna föreskrifterna i 6 § 1 instruktionen för rikspolisstyrelsen gäller befogenheten för styrelsen att leda polisverksamhet som bedrivs med hjälp av flyg. Här avses främst den verksamhet som bedrivs med polisväsendets egna eller förhyrda helikoptrar. Förutsättningarna för en decentralisering av helikoptrarnas verksamhet prövades noggrant i samband med polisreformen. Man fann då inga skäl för en sådan lösning. Jag har inte funnit anledning att nu gå ifrån den bedömningen.

Föreskrifterna i 6 § 2 och 4 instruktionen för rikspolisstyrelsen avser viss del av den verksamhet som bedrivs vid byrån för ledning av polisverksamhet och där vid den enhet som brukar kallas rikskriminalen. Rikspolisstyrelsen är i färd med att se över sina operativa ledningsuppgifter inom kriminalpolisområdet. Även om det således kan bli aktuellt att senare pröva frågan om rikskriminalens roll och uppgifter mera i detalj, vill jag redan nu ange några principiella synpunkter på dess verksamhet.

Som jag nyss nämnde avgränsades genom polisreformen rikspolisstyrelsens direkta ledningsuppgifter på kriminalpolisområdet till sådana områden eller situationer där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig. I stället betonades rikspolisstyrelsens förstärkningsuppgifter på kriminalpolisområdet. I proposition 1983/84:89 uttalade departementschefen att principen borde 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.

Om man ser på rikskriminalens verksamhet sedan år 1984, framtonar bilden av en kompetent enhet med höga yrkesmässiga ambitioner. Det har dock inte saknats kritik mot delar av verksamheten. Främst har kritiken gällt gränsdragningen gentemot den övriga polisorganisationen i vissa spaningsituationer. Kritiken har bl. a. gått ut på att rikskriminalen inte i tillräcklig omfattning lämnat information om sin verksamhet i enskilda ärenden som också berört andra polismyndigheter vilket medfört störningar i spaningsarbetet och ibland ett visst dubbelarbete. Andra menar att rikskriminalen mer och mer kommit att framstå som en självständig polismyndighet med egna högt prioriterade ärenden vilket i sin tur har inneburit att begäran om förstärkning från rikskriminalen i många fall inte kunnat tillgodoses på grund av brist på resurser.

Prioriteringsfrågorna inom rikskriminalen är som jag ser det svårösta mot bakgrund av de många olika arbetsuppgifter som för närvarande ankommer på den enheten. Dels har man klart givna uppgifter i fråga om att leda polisverksamhet, dels har man mer allmänt formulerade förstärkningsuppgifter. Resurserna för båda dessa ändamål är begränsade.

Jag anser mot den här bakgrunden att det är nödvändigt att tydligare klargöra och avgränsa rikskriminalens roll och uppgifter samt att förbättra ansvarsfördelningen mellan rikspolisstyrelsen och den övriga polisorgani-



sationen. Avsikten med detta är att underlätta för rikspolisstyrelsen att arbeta enligt de riktlinjer som riksdagen tidigare har lagt fast.

För det första anser jag sålunda att det tydligare än hittills bör markeras att en huvuduppgift för rikspolisstyrelsen på kriminalpolisområdet är att på begäran av en regional polismyndighet lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en regional eller lokal polismyndighet. För det andra bör befogenheterna att leda polisverksamhet klart inriktas på och avgränsas till sådan särskild brottslighet som är av mycket grov beskaffenhet och som har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Befogenheterna i 6 § 4 instruktionen för rikspolisstyrelsen (att leda polisverksamhet i fråga om bearbetning i spanings- och utredningssyfte av sådan information om brottslighet som finns tillgänglig hos styrelsen) är enligt min mening en både självklar och viktig uppgift för rikspolisstyrelsen särskilt inför perspektivet av ett ökat internationellt samarbete. Som jag ser saken bör den här delen av verksamheten, dvs. s. k. förspaning och analys, tillsammans med uppgiften att förse polismyndigheterna med information, i själva verket bli en av huvuduppgifterna för rikskriminalen.

Jag kan för övrigt redan här nämna att jag i det följande (avsnitt 15) kommer att förespråka att rikspolisstyrelsen ges en förstärkt roll inom området för internationellt polissamarbete.

Med denna något förändrade roll och ställning för rikskriminalen som jag nu angett blir den en starkare och mer tydligt markerad förstärkningsresurs än tidigare. Samtidigt kommer ledningsuppgifterna att koncentreras till situationer där det krävs en central överblick eller ett internationellt kontaktnät för att kunna nå framgång i polisarbetet. Mot denna bakgrund och med beaktande av de förändringar som det nya treåriga budgetsystemet kommer att kräva anser jag att rikspolisstyrelsens behov av personal för polisverksamheten måste tillgodoses på i huvudsak annat sätt än genom polisförstärkning från de lokala polismyndigheterna. I princip bör rikspolisstyrelsen ha egen personal för denna verksamhet. Till en sådan ordning bör dock vara knutet ett system för personalrotation i någon form.

Enligt 6 § 3 instruktionen för rikspolisstyrelsen får styrelsen leda polisverksamhet i fråga om vissa brott som riktar sig mot postverket. Denna befogenhet utreddes och diskuterades av 1981 års polisberedning. Jag kan för egen del konstatera att posten, under de fem år som förflutit sedan dess, har fått en mer affärsmässig profil. Enligt min uppfattning finns det skäl att på nytt pröva om polisiära resurser på det formbundna sätt som sker skall vara särskilt avdelade för att bedriva spaning mot och utredning av brottslighet som riktar sig mot ett affärsdrivande verk.

Jag anser det lämpligt att frågorna rörande bemanningen av byrån för ledning av polisverksamhet samt rörande den s. k. postkommissionens verksamhet övervägs inom ramen för den nu pågående översynen inom rikspolisstyrelsen av styrelsens operativa ledningsuppgifter inom kriminalpolisområdet. En annan fråga som bör undersökas närmare i detta sammanhang gäller resursanvändningen inom rikskriminalen och då särskilt hur denna fördelar sig på anslagsposter under andra anslag än anslaget till rikspolisstyrelsen.

Avslutningsvis vill jag här nämna att jag i det följande kommer att ta

upp frågorna rörande polisens verksamhet vid särskilda händelser samt rörande polisens trafikövervakningsverksamhet (avsnitt 13 och 14). Jag kommer där bl. a. att beröra rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet på dessa två områden.

### *Polishögskolan*

Polisutbildningen kommer att behandlas närmare i det följande (avsnitt 12). I detta sammanhang skall jag endast kort beröra frågan om polishögskolans organisatoriska ställning.

Den speciella karaktären på den verksamhet som bedrivs vid polishögskolan och omfånget av denna verksamhet samt skolans lokalisering i ett särskilt etablissement i Ulriksdal i Solna kommun har medfört att polishögskolan redan idag har fått en betydande självständighet i många avseenden.

Regeringen har i den nu gällande instruktionen för rikspolisstyrelsen förbehållit sig rätten att tillsätta ett mindre antal tjänster vid rikspolisstyrelsen, däribland tjänsten som rektor vid polishögskolan. Detta bör ses som ett uttryck för den betydelse regeringen fäster vid skolan. Det kan här också nämnas att jag i 1990 års budgetproposition föreslagit att polishögskolans kostnader hänförs till en egen anslagspost under anslaget E 1. Rikspolisstyrelsen.

Mot bakgrund av vad jag nu sagt och såsom jag berört i budgetpropositionen anser jag att ytterligare steg nu bör tas för att ge polishögskolan en mer självständig ställning. Flera fördelar kan enligt min mening vinnas genom ett sådant arrangemang. Rikspolisstyrelsens ställning som central förvaltningsmyndighet bör kunna renodlas. Dessutom bör forskningsverksamheten på polisområdet kunna få en starkare och friare ställning om den bedrivs med utgångspunkt från polishögskolan med den organisatoriska ställning som jag här skisserat. Enligt min uppfattning är det också naturligt att anlägga samma synsätt i fråga om rekryterings-, utvecklings- och metodfrågor. Förutsättningarna förbättras för att kunna bygga ut systemet med avgiftsfinansierad utbildning vid skolan, dvs. utbildning som betalas av de polismyndigheter som sänder personal till polishögskolan för utbildning. Möjligheterna bör också öka för att vid polishögskolan kunna ge utbildning på uppdragsbasis åt exempelvis myndigheter utanför polisväsendet. På sikt kan även det nuvarande antagningssystemet för aspiranter till skolan behöva förändras. Sist men inte minst bör förutsättningarna förbättras för att på ett rationellt sätt bedriva polishögskolans verksamhet enligt det nya budgetsysteem som enligt vad jag tidigare anfört kommer att införas vid polisen i och med budgetåret 1992/93.

**Min bedömning:** Utbildningen inom polisväsendet måste anpassas till de förnyelseåtgärder som förestår. De yrkesspecifika inslagen samt utbildning om planerings- och budgetprocessen bör få ett ökat utrymme i utbildningen. Den funktionsinriktade utbildningen bör i största möjliga utsträckning förläggas till regional och lokal nivå. Vissa riktlinjer ges för inriktningen av polisforskningen.

## Skälen för min bedömning

### Inledning

I proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. lades fast riktlinjer för en ändrad utbildning inom polisväsendet. Dessa omfattade förslag om en ny sammanhållen grundutbildning. Det anfördes att en sådan utbildning delvis var en förutsättning för ett system med grundläggande organisation och ökat lokalt inflytande över personalresurserna. Enligt förslaget i propositionen skulle behovet av vidareutbildning tillgodoses genom s. k. funktionsinriktade specialkurser samt genom reguljär vidareutbildning för de polismän som erhållit tjänster inom den grundläggande organisationen.

Riksdagen godtog förslagen (JuU 1980/81:24, rskr. 210). Justitiekotтет underströk att det var värdefullt om polisutbildningen i högre grad kunde integreras med den övriga högre utbildningen. Vidare borde det enligt utskottet vara en strävan att, i all den utsträckning som är möjligt och lämpligt, förlägga de funktionsinriktade specialkurserna till regional och lokal nivå. Riksdagen godtog samtidigt vissa grundläggande principer för rekryteringen till polismannabanan. Det lades också fast att juristexamen även fortsättningsvis skulle utgöra ett behörighetsvillkor för tillträde till polischefsbanan.

I proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m. m. föreslogs att den centrala utbildningsverksamheten inom polisen skulle bli sammanförd i en gemensam organisation, polishögskolan. Skolan skulle organisatoriskt få ställning som en byrå vid rikspolisstyrelsen. Utbildningsverksamheten föreslogs bli koncentrerad till Ulriksdal i Solna kommun. I propositionen föreslogs vidare vissa förändringar i rekryteringsorganisationen med sikte på att begränsa resurserna för en aktiv rekrytering. Antagningen till polisyrket och polischefskarriären skulle dock även i fortsättningen ske centralt, dvs. hos rikspolisstyrelsen. Riksdagen godtog dessa förslag (JuU 1983/84:16, rskr. 182).

Frågor om polisutbildningen togs också upp i proposition 1984/85:81 om polisens arbetsformer m. m. Med utgångspunkt i de riktlinjer som tidigare beslutats lades i propositionen fast vissa principer om innehållet i polisutbildningen och rekryteringen till polisväsendet. Förslagen i propositionen gällde bl. a. den sammanhållna grundutbildningen, polischefsut-

bildningen, den reguljära vidareutbildningen och den funktionsinriktade utbildningen. Riksdagen godtog förslagen (JuU 1984/85:18, rskr. 164).

I propositionen föreslogs också en satsning på polisforskning. Förslaget hade som grund bl. a. de ställningstaganden i saken som riksdagen tidigare gjort (se JuU 1981/82:37), och det innebar att en forskningsverksamhet med polisiväsendet som ämnesområde borde byggas upp. Verksamheten borde förläggas till polishögskolan och – i vart fall på sikt – byggas upp kring en professur i ämnet. Enligt vad som framhölls i propositionen borde forskningen ha en tvärvetenskaplig karaktär med starka samhällsvetenskapliga och förvaltningsadministrativa inslag.

Vid behandlingen av förslaget om polisforskning konstaterade justitieutskottet (JuU 1984/85:18) att det rådde en bred enighet kring tanken på att inrätta en professur vid polishögskolan med polisverksamhet som ämnesområde. Under ett övergångsskede kunde dock avgränsningen av ämnesområdet vålla vissa problem. Med hänsyn härtill och då den vetenskapliga kompetensen för en professorstjänst av naturliga skäl kunde vara begränsad anslöt sig utskottet till departementschefens bedömning att verksamheten borde inledas på en något lägre nivå. Enligt utskottets mening borde professuren inrättas först efter några år, då ämnet funnit sina former och verksamheten stabiliserats. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 164).

I konsekvens med dessa statsmakternas ställningstaganden tillfördes rikspolisstyrelsen fr. o. m. budgetåret 1985/86 medel för två tjänster som forskare i ämnet polisforskning vid polishögskolan samt till en administrativ tjänst (prop. 1984/85:100 bil. 4, JuU 29, rskr. 271).

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 4) lämnades förslag om att inrätta en tjänst som professor i polisforskning vid rikspolisstyrelsen. Departementschefen förklarade sig i propositionen inte vara beredd att ta slutlig ställning till forskningsverksamhetens närmare organisatoriska hemvist vid styrelsen. I det sammanhanget anförde hon dock att verksamheten på det praktiska planet huvudsakligen borde förläggas till polishögskolan i Ulriksdal, där på sikt en fruktbar forskningsmiljö borde kunna utvecklas. Justitieutskottet underströk vid riksdagsbehandlingen av förslaget att det var angeläget att innehavaren av professuren borde ingå i lämpligt fakultets- eller sektionkollegium vid universitetet i Stockholm. Riksdagen biföll förslaget om att inrätta en tjänst som professor (JuU 1987/88:30, rskr. 281).

Mot bakgrund av vad som anförts i den nämnda budgetpropositionen om bl. a. forskningsverksamheten gav regeringen i januari 1988 rikspolisstyrelsen i uppdrag att utreda, dels i vilka organisatoriska former polisforskningen borde bedrivas vid rikspolisstyrelsen, dels hur polishögskolans organisation och arbetsformer kunde förbättras.

Rikspolisstyrelsen redovisade sitt uppdrag i juni 1988.

#### Gällande ordning

Inom polisiväsendet bedrivs utbildning och forskning enligt de grundläggande bestämmelser som meddelas i förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisiväsendet.

Utbildningen inom polisväsendet bedrivs centralt, regionalt och lokalt.

Den centrala utbildningen bedrivs av rikspolisstyrelsen, huvudsakligen vid polishögskolan i Ulriksdal. Till den centrala utbildningen hör grundutbildning, polischefsutbildning, reguljär vidareutbildning samt viss funktionsinriktad utbildning.

*Grundutbildningen* består av ett sammanhållet block, som inleds med grundkurs 1 omfattande 10 månader. Den därpå följande praktiktjänstgöringen omfattar 18 månader. Den inleds vid kriminalavdelning. Därefter följer tjänstgöring vid ordningsavdelning. Tjänstgöringen vid respektive avdelning får inte understiga sex månader.

Inom ramen för den tredje sexmånadersperioden läggs en samhällspraktik om två till fyra månader in. Samhällspraktiken sker vid någon myndighet utanför polisväsendet, i första hand inom den sociala sektorn. Grundutbildningen avslutas med grundkurs 2 på fem månader. Denna utbildning tar sikte på en fördjupning av polisaspirantens baskunskaper. Efter genomgången grundutbildning skall polismannen kunna fullgöra de uppgifter som normalt förekommer vid en polismyndighet.

*Den reguljära vidareutbildningen* för polismän, som omfattar 15 veckor, är förbehållen kommissarier och sådana inspektörer som innehar eller uppehåller tjänster i den grundläggande organisationen. Tyngdpunkten är lagd på arbetsledarutbildning samt utbildning i analys och planering av verksamheten. Undervisningen delas upp dels i ett gemensamt avsnitt för all personal, dels i tre specialavsnitt. Av de tre specialavsnitten avser ett polismän vid ordnings- och trafikavdelning, ett polismän vid kriminalavdelning och ett polismän vid polismyndighetens kansli. När någon som genomgått utbildningen får nya arbetsuppgifter finns möjlighet att delta i undervisningen i det specialavsnitt som är avpassat för den nya funktionen.

Den grundläggande *polischefsutbildningen* är inriktad på de polisiära ämnena och på kunskaper i arbetsledning, analys och planering samt ekonomisk förvaltning. För att antas till denna utbildning krävs juris kandidatexamen/juristexamen. Utbildningen, som omfattar 32 månader, är upplagd enligt följande.

Polischefskurs 1	2 månader
Praktisk tjänstgöring vid polismyndighet	8 månader
Praktisk tjänstgöring vid länsstyrelse	1 månader
Praktisk tjänstgöring vid länsrätt	1 månader
Praktisk tjänstgöring vid tingsrätt	12 månader
Praktisk tjänstgöring vid åklagarmyndighet	4 månader
Polischefskurs 2	4 månader

Reguljär vidareutbildning för polischefer sker inom sex år efter genomgången grundläggande utbildning. I vidareutbildningen ingår teoretisk utbildning och tjänstgöring vid rikspolisstyrelsen.

Med *funktionsinriktad utbildning* avses sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen eller den reguljära

vidareutbildningen. Den funktionsinriktade utbildningen genomförs i form av specialkurser och konferenser.

Den funktionsinriktade utbildningen är i viss utsträckning decentraliserad. Genom att anordna utbildningen regionalt och lokalt kan vinster göras från effektivitets- och kostnadssynpunkt. Viss funktionsinriktad utbildning måste dock av olika skäl, bl. a. tillgång på kvalificerade lärare/instruktörer, bedrivas centralt. En stor del av denna utbildning är avgiftsfinansierad, vilket innebär att polismyndigheterna erlägger kursavgifter till polishögskolan.

Sedan den 1 oktober 1988 finns en särskild forskningsenhet vid rikspolisstyrelsen. Enheten är i organisatoriskt hänseende inrättad direkt under rikspolischefen men lokaliserad till polishögskolan i Ulriksdal.

Enheten består för närvarande av fem tjänster; nämligen en tjänst som professor, en tjänst som högskolelektor (forskare), två tjänster som forskarassistent och en administrativ tjänst. Tjänsten som professor är för närvarande föremål för tillsättning.

Närmare bestämmelser om forskningen inom polisväsendet samt om tillsättning av tjänsten som professor och tjänsterna som forskarassistent ges i den förut nämnda förordningen om utbildning och forskning inom polisväsendet.

## Utbildningsverksamheten

### *Grundutbildningen*

Såsom jag tidigare anfört bör polisens arbete i framtiden bli mer preventivt inriktat, samtidigt som man bör pröva möjligheterna att föra bort sådana uppgifter från polisen som inte utgör naturliga inslag i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Jag har också förespråkade att polispersonalen måste bli mer allsidigt inriktad i sin yrkesroll.

Den nuvarande grundutbildningen måste anpassas till dessa förändringar. Bl. a. behövs en ökad teoretisk utbildning för det förebyggande polisarbetet. Detta inte minst för att främja kvarterspolisverksamheten. Polisaspiranterna bör också ges en fördjupad insikt om de faktorer som påverkar polisverksamheten och polisens roll i samhället. Den mer allsidiga polisrollen aktualiserar en bredare utbildning inom de yrkesspecifika områdena. Vidare bör de blivande poliserna redan på grundutbildningsstadiet få kunskaper i det planerings- och budgetsysteem som styr polisverksamheten och som kommer att få en allt större betydelse i framtiden. Genom en sådan utbildning skapar man på ett tidigt stadium en insikt hos polispersonalen om behovet av ett effektivt resursutnyttjande men även om behovet av förnyelse inom polisverksamheten. Samtidigt bör man få en ökad kostnadsmedvetenhet hos den enskilde polismannen. Även i andra hänseenden kan det finnas behov av att fördjupa vissa delar av den teoretiska utbildningen.

Med hänsyn till grundutbildningens uppläggning bör den förändrade inriktningen främst återspeglas i grundkurs 1. Vissa utbildningsavsnitt, t. ex. om planerings- och budgetsysteem, torde dock i första hand höra hemma i grundkurs 2.

De förändringar som jag nu beskrivit kan troligen inte rymmas inom de nuvarande ramarna för grundutbildningen, om det nuvarande innehållet i utbildningen i övrigt i huvudsak kvarstår oförändrat. En vidgad teoretisk utbildning medför därför behov av antingen en ökad total utbildningstid eller en minskning av vissa utbildningsavsnitt eller en kombination av dessa alternativ. Av främst kostnadsskäl — då jag anser att en ökning av de totala kostnaderna för utbildningen måste undvikas — anser jag för egen del att man bör överväga att avkorta praktiktjänstgöringen för att få den inriktning på grundutbildningen som jag nu förordar. Praktiktjänstgöringen måste samtidigt anpassas till de nya förutsättningarna för polisverksamheten med hänsyn både till den förändrade verksamhetsinriktningen och till det nya organisationsmönstret på lokal nivå.

### *Polischefsutbildningen*

Rekryteringen till polischefskarriären och polischefsutbildningen var föremål för översyn i samband med polisreformen. Den nya ordningen är ändamålsenlig. Det finns därför enligt min mening ingen anledning att förändra rekryteringen till polischefsbanan eller den grundläggande strukturen i polischefsutbildningen, bortsett från vad jag tidigare anfört i avsnitt 5. Detta hindrar dock inte att innehållet i utbildningsavsnitten, i likhet med grundutbildningen för polismän, måste ses över och anpassas till de förändringar i verksamheten som förnyelsearbetet inom polisväsendet innebär.

Det nya planerings- och budgetsystemet och andra förnyelseåtgärder inom polisväsendet kommer att ställa nya krav på polischeferna i en del hänseenden. Överhuvud taget kommer arbetsgivarrollen i framtiden att bli mer framträdande än hittills. Därför måste utbildningen av polischefer i ökad utsträckning beröra ekonomiska frågor och frågor om arbetsledning m. m. Även praktiktjänstgöringen i polischefsutbildningen bör förändras i samma riktning liksom den teoretiska delen av den reguljära vidareutbildningen för polischefer.

### *Den reguljära vidareutbildningen för polismän*

Den organisationsstruktur som jag föreslagit för de lokala polismyndigheterna innebär att nästan alla tjänster vid en polismyndighet kommer att kunna utnyttjas som en fri resurs. Detta kommer att kräva en annan ordning än den som gäller i dag i fråga om uttagningen till samt uppläggningsen och utformningen av den reguljära vidareutbildningen.

Att anpassa vidareutbildningen till den nya organisationsstrukturen erbjuder vissa svårigheter med hänsyn till de skillnader i organisatoriskt hänseende som kan förutses komma att råda mellan olika polismyndigheter. Nuvarande organisatoriska indelningar i t. ex. avdelningar och rotlar blir i fortsättningen inte nödvändiga att göra. En polismyndighet som i dag har ett visst antal avdelningar och rotlar kan i framtiden kunna inrätta fler eller färre organisatoriska enheter med andra benämningar. Man har också större möjligheter att föra över arbetsuppgifter som innefattar t. ex. analys

och planering eller kansliuppgifter till andra enheter och även till annan personal än polismän.

Den nuvarande reguljära vidareutbildningen innehåller ett huvudavsnitt som är gemensamt för alla elever. Därutöver finns tre specialavsnitt. Ett avsnitt för polismän vid ordnings- och trafikavdelning, ett avsnitt för polismän vid kriminalavdelning och ett avsnitt för polismän vid polismyndigheternas kansli. I en framtida organisationsstruktur kommer gränserna mellan dessa traditionella huvudområden att försvagas och kanske även försvinna helt. En sådan utveckling kan komma att ske olika snabbt inom skilda polismyndigheter.

En annan fråga som bör uppmärksammas hänger samman med den kritik som framförts mot att polismännen i de fria resurserna inte erhåller någon reguljär vidareutbildning. Man har bl. a. hävdats att vissa polismän kan komma att tjänstgöra från grundutbildningen fram till pensionering, dvs. i 40 år eller mer, utan att genomgå annan vidareutbildning än den som lämnas vid enstaka funktionskurser eller genom lokal information.

I sammanhanget bör även den administrativa personalens vidareutbildning uppmärksammas. Denna personalgrupp bör få möjlighet att delta i delar av den vidareutbildning som i framtiden kommer att anordnas för polispersonalen, om det framstår som ändamålsenligt med hänsyn till förhållandena vid myndigheten.

Enligt min mening bör den reguljära vidareutbildningen i ökad utsträckning kunna förläggas till regional eller lokal nivå.

#### *Den funktionsinriktade utbildningen*

Polishögskolan har för närvarande ett omfattande utbud av centrala funktionsinriktade kurser till polisorganisationen. De kurser som erbjuds är ett resultat av de förfrågningar som skolan gjort om behovet av utbildning på olika områden. Även den nya ordningen med interndebitering påverkar utbildningsomfånget.

Utbudet av funktionsinriktad utbildning bör i framtiden bl. a. anpassas till en förändrad reguljär vidareutbildning. Det nya planerings- och budgetsystemet kommer att ställa krav på den funktionsinriktade utbildningen. Behovet av utbildning kommer att omfatta olika personalkategorier inom polisväsendet. Den personal som arbetar med ekonomiadministration behöver ingående kunskaper om hur det nya systemet skall hanteras. Vidare måste utbildning ske beträffande de system för ekonomiuppföljning som rikspolisstyrelsen nu prövar i en försöksverksamhet och som senare skall införas. På ledningsnivå krävs utbildningsinsatser av annat slag. De polismän som svarar för t. ex. operativ ledning, planläggning eller uppföljning av polisverksamheten måste ges en sådan insikt i den nya processen att de operativa och ekonomiska förutsättningarna kan integreras i de fall detta är möjligt.

Utbildningen får dock inte begränsas till att avse nyheterna i själva systemet. Också områden som arbetsrätt och personalledning måste ges en ökad uppmärksamhet. Den utbildning som rikspolisstyrelsen nu påbörjat



av management-karaktär för chefer inom polisväsendet utgör härvid ett viktigt första steg.

Den funktionsinriktade utbildningen bedrivs fortfarande i stor utsträckning centralt. Statsmakternas tidigare ställningstagande innebär att denna utbildning i största möjliga utsträckning bör decentraliseras. Inte minst kostnadsskäl talar för att väsentliga delar av den funktionsinriktade centrala utbildningen bör förläggas utanför Stockholm, om inte de särskilda utbildningsanordningarna som finns vid polishögskolan kräver att utbildningen förläggs där. Det bör i framtiden ankomma på de regionala och de lokala polischeferna att mer noggrant pröva vilken typ av utbildning som kan förläggas till regional och lokal nivå. Rikspolisstyrelsen bör också i ökad utsträckning bistå de regionala och lokala polismyndigheterna med genomförandet av sådan utbildning.

#### *Kontakterna med annan högskoleutbildning m. m.*

I propositionen 1984/85:81 om polisens arbetsformer m. m. behandlades ingående frågan om integration mellan polishögskoleutbildningen och annan högskoleutbildning. Departementschefen kom, bl. a. av kostnadsskäl, till slutsatsen att det då inte var möjligt att åstadkomma någon egentlig integration, även om han i princip kunde ansluta sig till önskemålet om en sådan. Det var enligt departementschefen däremot både möjligt och lämpligt med ett samarbete och en samordning på det mer praktiska planet inom ramarna för verksamheten vid polishögskolan. Riksdagen anslöt sig till dessa riktlinjer (JuU 1984/85:18, rskr. 164).

Frågan har därefter aktualiserats av justitieutskottet i samband med behandlingen av 1987 och 1988 års budgetpropositioner (JuU 1986/87:23 s. 4 och JuU 1987/88:30 s. 8). Utskottet har därvid uttalat bl. a. att det i sig är av värde om polisutbildningen i högre grad kunde samordnas med annan högskoleutbildning, och utskottet har också förordat en sådan utveckling.

I 1988 års budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 4) anmäldes behovet av att polishögskolan ges en närmare förankring till den lokala polisverksamheten och att högskolans utbildning i större utsträckning anpassas till de behov som finns i det praktiska polisarbetet. Enligt vad departementschefen framhöll skulle dessa behov kunna tillgodoses genom att man till skolan knyter en särskild rådgivande nämnd med uppgift att förmedla de lokala polismyndigheternas önskemål och intressen beträffande utbildningens innehåll och utformning. I propositionen anmäldes också frågan om en utredning av förutsättningarna för att öka kvaliteten och aktiviteten i undervisningen vid skolan. Vid riksdagsbehandlingen anslöt sig justitieutskottet (JuU 1987/88:30) till de bedömningar departementschefen gjort. Utskottet förklarade sig samtidigt utgå från att ett motionsvägen framfört önskemål om att i utbildningen skapa större öppenhet mot samhället skulle beaktas i de då pågående övervägandena om polisutbildningen.

För egen del anser jag att det i och för sig finns goda skäl för ett i större utsträckning samordna polisutbildningen med annan högskoleutbildning. Möjligheterna att åstadkomma en sådan samordning bör därför tas till

vara och utvecklas. Samtidigt måste emellertid beaktas att förutsättningarna för en samordning är begränsade med hänsyn till bl. a. de yrkesspecifika krav som gäller för polisutbildningen och som måste styra uppläggningsen av undervisningen. Också kostnadssynpunkterna sätter gränser för en samordning.

Det utbildningsråd och den läromedelskommitté som numera tillskapat anser jag vara väl ägnade att tillgodose behovet av anpassning av utbildningen till de behov som finns i det praktiska polisarbetet.

## Forskningsverksamheten

### *Allmänt*

Polisforskning är inte något självständigt vetenskapligt område med egen forskningstradition, kunskapsmängd eller ens metod. Istället handlar det om en tillämpad forskning där utgångspunkterna i regel är samhälls- eller beteendevetenskapliga och temat för de olika studierna utgörs av frågor som på ett eller annat sätt har anknytning till polisen.

Polisforskningen i USA, som dominerat området sedan mitten av 1960-talet, kan sägas ha en betydligt snävare inriktning än så. Här är det nästan alltid fråga om socialpsykologiska undersökningar där man studerat t. ex. polisens kontakter med allmänheten samt olika polisiära verksamhetsformer eller strategier ute på fältet. Ofta sker detta med hjälp av s. k. deltagande observation. Flertalet av dessa studier har haft ett uttalat praktiskt syfte, t. ex. att utvärdera polisverksamheten för att göra den mer effektiv eller att utveckla lokala program för brottsbekämpning. Projekten har initierats direkt av polisen eller genomförts i nära samarbete med den.

Under hösten 1987 genomförde rikspolisstyrelsen en enkät där landets polismyndigheter fick lämna önskemål om inriktningen av den planerade polisforskningen.

Det forskningsområde som ansågs mest angeläget kan sammanfattningsvis beskrivas som *praktiskt polisarbete*. Konkret handlade det om frågor som utvärdering av olika åtgärder inom polisorganisationen, flödet av brottmål inom rättsapparaten, brottsoffrens situation samt polisens möjligheter att påverka barns och ungdomars attityder till samhällets regler och normer.

Också problem som gällde *polisorganisationen* samt *yrkesrollen som polis* tillmättes stor betydelse i enkäten. Som exempel på organisationsstudier nämnde man konsekvenserna av polisens förstatligande, det samhällseliga behovet av polis samt möjligheten att påverka organisatoriska frågor. Vad polisrollen beträffar gällde förslagen dels frågor om själva polisutbildningen, dels frågor om polisens arbetssituation.

Om man skall försöka föra in dessa olika förslag under de vetenskapliga discipliner som omfattar dem, kan man allmänt säga att det handlar om forskning med en klart samhälls- och/eller beteendevetenskaplig inriktning. Undantaget utgörs närmast av de nämnda organisationsstudierna där det finns ett mer statsvetenskapligt eller juridiskt inslag. Det kan här konstateras att polisorganisationens önskemål i fråga om polisforskningen

väl stämmer överens med den polisforskning som faktiskt bedrivs i västvärldens industriländer.

Det är som jag ser saken främst två frågor som är av intresse i detta sammanhang.

Den första rör forskningens *organisatoriska hemvist*. Det handlar om att skapa en så gynnsam forskningsmiljö som möjligt där forskningen garanteras det nödvändiga och betydande måttet av frihet i förhållande till sin huvudman, till andra avnämare samt till omvärlden i övrigt.

Den andra frågan gäller *kontakterna med omvärlden*. Här handlar det ånyo om en avvägningsfråga; nämligen att skapa sådana kontakter som ger goda influenser och inspiration utifrån samtidigt som man kan bevara sin autonomi och integritet inom den avgränsade forskningsmiljön.

### *Polisforskningens organisatoriska hemvist*

Polisforskningens givna studieobjekt är polisen: Polisen som ett samhälleligt kontrollinstrument, polisen som organisation, olika aspekter av polisens åtgärder och arbete, polisiära problem i samband med upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt med kampen mot brottsligheten, m. m.

Att en samhällsfunktion som polisen görs till föremål för en särskild forskningsinriktning med speciella forskartjänster är ingenting nytt eller unikt. För socialvården och sjukvården, liksom för vissa tekniska områden, finns sedan länge både forskning och särskilda forskartjänster med en specialiserad inriktning. Även sambandet mellan sådan forskning och yrkesinriktad högskoleutbildning har relativt lång tradition inom andra sektorer. Ett bra exempel utgörs av professurerna i socialt arbete.

Samtidigt finns ett behov av forskning om polisväsendet och polisarbete ur ett vidare samhälleligt perspektiv.

Det finns många sätt att minska risken för att det uppstår ett beroende mellan polisforskningen och t. ex. polisorganisationen.

I februari 1985 anordnade justitiedepartementet en hearing om forskning på det polisiära området. En av de frågor som diskuterades gällde den framtida polisforskningens organisatoriska hemvist. Den dominerande uppfattningen bland de forskare som deltog var att polisforskningen borde placeras utanför polisorganisationen. Bland de förslag på huvudmän som nämndes fanns universitetet i Stockholm, brottsförebyggande rådet, institutet för social forskning och Arbetslivscentrum. Man anförde här det allmänna argumentet om risken för att forskningen skulle hamna i en beroendeställning till sina avnämare.

Polisforskningens särskilda karaktär liksom det stora behovet av nära kontakt med utbildningen vid polishögskolan motiverar dock, enligt min mening, att viss forskning knyts till denna högskola.

I sin utredning av forsknings- och utbildningsverksamheten vid rikspolisstyrelsen har styrelsen föreslagit att forskningsverksamheten organisatoriskt bör utgöra en egen självständig enhet utanför linjeorganisationen. Enheten bör enligt förslaget lyda direkt under rikspolischefen. Samtidigt bör den dock även i fortsättningen vara lokaliserad till polishögskolan i

Ulriksdal. Genom en sådan ordning skulle enligt styrelsen skapas goda förutsättningar för ett samarbete med skolan i fråga om såväl forskningen som utbildningens forskningsanknytning. Skolans bibliotek som successivt utvecklas till ett utbildnings- och forskningsbibliotek skulle kunna utnyttjas samtidigt som man skulle kunna tillgodogöra sig skolans administrativa resurser. Den beskrivna ordningen gäller också för närvarande.

Det finns även andra tänkbara organisationsformer. Det mest naturliga alternativet, om man ser till hur liknande forskningsverksamhet har organiserats på andra håll, är att polisforskningen blir en enhet vid polishögskolan på samma organisatoriska nivå som övriga enheter vid skolan.

Det är främst tre argument som talar för det senare alternativet. För det första är detta en organisationsform som erfarenhetsmässigt leder fram till en nära knytning mellan den aktuella utbildningsverksamheten och forskningen. En sådan ordning torde även i övrigt främja kontakterna med den övriga högskole- och forskningsvärlden. För det andra torde alla de argument om bl. a. samordningsfördelar som anförts för det av rikspolisstyrelsen förordade alternativet i lika hög grad gälla för en särskild forskningsenhet inom polishögskolans organisatoriska ram. För det tredje slutligen är det med tanke på kravet på forskningens självständighet inom polisväsendet knappast lyckligt att den organisatoriskt direkt underställs samma organisations högsta verkställande ledning. Och detta alldeles oavsett hur en sådan organisationsform skulle utfalla rent praktiskt. I sammanhanget bör erinras om att jag i det föregående (avsnitt 11) förespråkade att polishögskolan ges en mer självständig organisatorisk ställning.

Sammantaget talar vad jag nu har sagt för att polisforskningen organisatoriskt bör föras till polishögskolan. I förändringsarbetet vid polishögskolan är det väsentligt att forskningen beaktas redan i ett tidigt skede så att polisforskningen kan få en naturlig plattform inom polishögskolans organisation.

Forskningens självständighet inom polishögskolans organisation kan garanteras på flera olika sätt. Det är således naturligt att det vetenskapliga ansvaret för forskningens innehåll och utformning läggs på enhetens chef, som samtidigt är innehavare av professuren i ämnet.

Det är önskvärt med ett nära samarbete med universitetet i Stockholm. Innehavaren av professuren kan – som justitieutskottet anförde i betänkan-det JuU 1987/88:30 – t. ex. genom lokala beslut ingå i lämpligt fakultets- eller sektionskollegium vid universitetet i Stockholm.

I förslaget från rikspolisstyrelsen har man också talat om att inrätta ett vetenskapligt råd vars främsta uppgift skulle vara att stärka sambanden mellan forskningsverksamheten vid styrelsen och den övriga forskarvärlden.

Förslaget om ett vetenskapligt råd eller annat liknande organ vid polishögskolan bör lämpligen prövas närmare när professuren i polisforskning tillsatts.

Forskning skall vara öppen. Den skall ge och ta emot influenser och helst stå i en ständig dialog inte bara med den omgivande forskarvärlden utan även med samhället i övrigt.

Möjligheterna att skapa en sådan levande och fruktbar forskarmiljö beror oftast på personliga egenskaper hos de människor som lever och verkar inom miljön och inte primärt av administrativa beslut. Samtidigt är, som jag ser saken, vissa praktiska åtgärder ägnade att underlätta en sådan positiv utveckling.

Reguljära kontakter med omvärlden bör underlättas genom konferenser, symposier och tvärvetenskapliga seminarier. Det är också viktigt att forskningsprojekt bedrivs i nära samverkan med forskare inom angränsande discipliner vid exempelvis universitet eller vid brottsförebyggande rådet. Det är viktigt att polisforskningens resultat fortlöpande förmedlas inom det högre utbildningssystemet och inte enbart till polisen. Det finns ett flertal yrkesgrupper som har ett uttalat intresse av att få ta del av dessa kunskaper, t. ex. inom den allmänna juristutbildningen, socionomutbildningen, samhällsvetarlinjen vid universiteten etc.

### 13 Polisens verksamhet vid särskilda händelser

**Min bedömning:** För att de regionala och lokala polismyndigheterna skall kunna agera snabbt och effektivt och kunna koncentrera sig på de operativa åtgärderna vid särskilda händelser bör rikspolisstyrelsen ges befogenheter att på begäran av länsstyrelse besluta om polisförstärkning vid sådana händelser. Polismyndigheterna skall åläggas en skyldighet att upprätta planer för polisinsatser vid särskilda händelser samt för skyddet av viktigare objekt inom polisdistriktet.

#### Skälen för min bedömning

##### Bakgrund

Regeringen uppdrog i oktober 1987 åt dåvarande länspolismästaren Nils E. Åhmansson att gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag om de åtgärder som behövs för att stärka möjligheterna inom polisen att möta oväntade händelser. Därvid skulle särskilt uppmärksammas att den operativa verksamheten vid händelser av det aktuella slaget bedrivs snabbt och effektivt samt att formerna för ledning, ordergivning och samordning är ändamålsenliga. Uppdraget lämnades mot bakgrund av omständigheterna kring den spiondömde Stig Berglings avvikande.

Åhmansson redovisade sitt uppdrag i en rapport till regeringen den 29 december 1987. I rapporten lämnades åtskilliga förslag till åtgärder för att förbättra polisens effektivitet vid särskilda händelser. Med särskilda händelser avsågs i sammanhanget en allvarlig ordningsstörande händelse, en

farlig situation, ett sabotage eller bombhot, ett grovt våldsbrott eller liknande.

Förslagen i rapporten tar främst sikte på att förbättra den lokala polisorganisationens förutsättningar att agera vid särskilda händelser; det underströks att inga centrala åtgärder eller direktiv kan ersätta en väl fungerande kompetens på lokal nivå. Rikspolisstyrelsen föreslogs dock få vissa befogenheter att meddela föreskrifter och att leda polisverksamhet.

Förslagen i rapporten föranledde rikspolisstyrelsen att i en skrivelse till regeringen den 10 februari 1988 föreslå bl. a. vissa ändringar i rikspolisstyrelsens instruktion (SFS 1984: 731; numera SFS 1989: 773) och i polisförordningen (1984: 730).

Förslagen i rapporten och i rikspolisstyrelsens skrivelse har remissbehandlats gemensamt. Remissyttrandena finns tillgängliga i civildepartementets akt dnr P 41 – 89.

### Rapporten

I rapporten lämnas en rad förslag om hur *tillgängligheten* inom polisväsendet skall förbättras. Med tillgänglighet avses i detta sammanhang möjligheterna att nå polispersonal hela dygnet och att använda personalen för meningsfulla uppgifter. Det föreslås bl. a. att rikspolisstyrelsen skall ges befogenheter att meddela föreskrifter för beredskapen inom polisväsendet.

Enligt rapporten föreligger det inom polismyndigheterna brister avseende de formella handläggningsrutinerna vid utsändande av *larm*. Dessutom saknas det en klar målsättning och en genomtänkt handlingslinje beträffande de åtgärder på fältet som ett larm skall medföra. I rapporten föreslås bl. a. att rikspolisstyrelsen skall ges befogenhet att meddela föreskrifter för polismyndigheternas åtgärder vid sändande och mottagande av larm inom polisväsendet.

När det gäller *operativa beslutsnivåer* inom polisväsendet behövs enligt rapporten klarläggas formerna för hur polisverksamheten vid särskilda händelser skall samordnas och i övrigt ledas. Förmågan att utöva polisledning vid sådana händelser bör utvecklas inom hela polisväsendet. Rutiner bör utarbetas för polisledning vid omfattande och långdragna insatser. I rapporten föreslås bl. a. att rikspolisstyrelsen skall ges befogenheter att meddela föreskrifter för organisation och ledning av polisinsatser vid särskilda händelser.

För att förbättra den operativa polisverksamheten krävs enligt rapporten dels en ändrad attityd till de operativa frågorna, dels ökade kunskaper och färdigheter i att klara av särskilda händelser. Mot denna bakgrund föreslås ett antal åtgärder på *utbildningsområdet*.

Enligt rapporten finns det brister i fråga om beredskapen för extern och intern information inom polisen vid särskilda händelser. För att avhjälpa dessa brister föreslås ett antal åtgärder på *informationsområdet*.

Händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme samt i viss mån även omständigheterna kring förhållandena närmast efter den för spioneri livstidsdömde Stig Berglings flykt visar enligt rapporten på de svårigheter som kan uppstå när ledningsansvaret vid riksangelägenheter ligger enbart

på lokal nivå i polisorganisationen. Dessa händelser visar att vissa allvarliga situationer kan komma att kräva riksomfattande åtgärder och samordning. Ansvar för detta är enligt vad som sägs i rapporten dock inte heltäckande reglerat inom polisväsendet. Det föreslås därför bl. a. att rikspolisstyrelsen skall ges bemyndigande att *leda polisverksamhet* i de fall särskilda förhållanden föranleder det och kravet på samordning inom riket är särskilt framträdande. Vidare föreslås att rikspolisstyrelsens jourcentral och telefonväxel i kvarteret Kronoberg tillförs viss administrativ förstärkning samt att tekniska förutsättningar skapas för att styrelsen skall kunna fullgöra sina övergripande uppgifter.

I rapporten berörs vissa frågor avseende bl. a. *samarbete mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen*. Förslagen går bl. a. ut på att införa en skyldighet för de regionala och lokala polismyndigheterna att underrätta rikspolisstyrelsen om händelser, hot och andra omständigheter som kan misstänkas ha anknytning till terrorism samt om hot mot statschefen eller andra personer i den centrala statsledningen.

I rapporten pekas också på polisens behov av *teknisk utrustning* för att möjliggöra ett snabbt och effektivt agerande vid särskilda händelser. För att öka tillgängligheten för sambandsändamål och för rikspolisstyrelsens övergripande operativa uppgifter föreslås vissa nyanskaffningar och utbyggnad av befintlig teknik.

#### Rikspolisstyrelsens skrivelse

I rikspolisstyrelsens skrivelse i februari 1988 föreslår styrelsen dels vissa ändringar i instruktionen för rikspolisstyrelsen och i polisförordningen, dels att regeringen beslutar om en tilldelning av medel för personal, lokaler och teknisk utrustning vid rikspolisstyrelsen och i den lokala polisorganisationen med 10 milj. kr.

När det gäller ändringarna i instruktionen föreslås bl. a. att det särskilt skall åligga rikspolisstyrelsen att samordna polismyndigheternas planering för särskilda händelser. Vidare föreslås att rikspolisstyrelsen skall få utöva polisledning när det gäller polisverksamhet vid särskilda händelser när kravet på samordning mellan polismyndigheter är särskilt framträdande och att styrelsen, när enhetlighet behövs, skall få meddela föreskrifter om polismyndighetens verksamhet vid särskilda händelser.

Förslagen om ändring i polisförordningen går bl. a. ut på att kommissarier skall vara skyldiga att fullgöra beredskap vid den egna polismyndigheten och, enligt länsstyrelsens bestämmande, även vid andra polismyndigheter i länet. Vidare föreslås att rikspolisstyrelsen skall få meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av reglerna om skyldighet för polisman att lämna uppgift om var han avser att vistas under ledighet och om skyldighet att fullgöra beredskap.

#### Vidtagna åtgärder

Det finns till en början skäl att framhålla att rikspolisstyrelsen enligt 12 § förordningen (1989: 773) med instruktion för rikspolisstyrelsen skall utfär-

da allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete. Styrelsen får också enligt sin instruktion utfärda föreskrifter för vissa verksamhetsområden.

Flertalet av förslagen i rapporten och i rikspolisstyrelsens skrivelse kan enligt min uppfattning genomföras inom ramen för de befogenheter som styrelsen redan idag har. Andra förslag förutsätter regeringsbeslut.

En rad åtgärder har redan vidtagits för att förbättra polisens effektivitet vid särskilda händelser. Jag kan bl. a. nämna följande.

Enligt 3 § instruktionen för rikspolisstyrelsen svarar styrelsen för samordningen av polisens planering för sådana särskilda händelser där intresset av samordnande insatser är särskilt framträdande. Bestämmelsen infördes med verkan fr. o. m. den 1 augusti 1988. Vidare får rikspolisstyrelsen enligt 13 § i instruktionen sedan den 1 oktober 1989, när enhetlighet behövs, meddela föreskrifter om larmrutiner inom polisväsendet.

Genom en ändring i 5 kap. 10 § polisförordningen gavs länsstyrelsen fr. o. m. den 1 augusti 1988 rätt att bestämma om beredskap för kommissarier vid polismyndigheterna i länet. Reglerna i paragrafen gällde tidigare endast beredskapsskyldighet för personal i polischefskarriären. Samtidigt fick rikspolisstyrelsen genom en ny paragraf (5 kap. 15 §) i polisförordningen rätt att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av 10 §.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd på flera av de områden som berörs i rapporten.

En omfattande utbildningsverksamhet är planerad och i stora delar redan genomförd. Bl. a. har vakthavande befäl och polischefer fått utbildning i polistaktik vid särskilda händelser och i informationsverksamhet. Utbildning är också planerad och delvis genomförd i förhandlingstaktik vid farliga situationer.

Handböcker har utarbetats inom rikspolisstyrelsen för larmrutiner, för polisleddning med stab samt för informationsverksamhet.

För att öka tillgängligheten har efter beslut av statsmakterna om extra medelstillsdelning ett stort antal personsökare och mobiltelefoner anskaffats till den lokala polisorganisationen. En kraftig utbyggnad av telefaxsystemet har också genomförts.

Enligt min uppfattning är de vidtagna och planerade åtgärderna väl ägnade att åstadkomma önskvärda förbättringar i fråga om polisverksamheten vid särskilda händelser.

#### Fortsatta åtgärder

Jag skall i det följande behandla de förslag i rapporten och i rikspolisstyrelsens skrivelse som kräver ställningstagande från i första hand regeringen. Jag vill dock först anmäla att jag inte närmare kommer att redogöra för de förslag som avser samarbetet mellan säkerhetspolisen och den öppna polisen. Dessa frågor har delvis redan behandlats i proposition 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m. m.

De förslag som nu skall behandlas innebär att rikspolisstyrelsen skall ges rätt att meddela föreskrifter för bl. a. organisation och ledning av polis-



satser vid särskilda händelser och att rikspolisstyrelsen skall få leda polisverksamhet vid särskilda händelser när kravet på samordning mellan polismyndigheterna är särskilt framträdande.

#### Remissinstanserna

Över rapporten och rikspolisstyrelsens skrivelse har remissyttranden avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), kriminalvårdsstyrelsen (KVS), överbefälhavaren (ÖB), generaltullstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms län, Östergötlands län, Kalmar län, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län, Skaraborgs län, Örebro län, Västmanlands län, Jämtlands län och Norrbottens län samt polismyndigheterna i Uppsala, Nyköping, Växjö, Visby, Halmstad, Västerås, Falun, Gävle, Örnsköldsvik och Umeå. Vidare har yttranden avgetts av justitieombudsmannen Anders Wigelius (JO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO-S) samt Föreningen Sveriges polischefer. Centralorganisationen SACO/SR har som eget yttrande bifogat ett yttrande av förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK).

Även den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme har i sin rapport (SOU 1988: 18) lämnat synpunkter på rapporten och rikspolisstyrelsens förslag.

Förslagen i rapporten och i rikspolisstyrelsens skrivelse har fått ett blandat mottagande bland remissinstanserna. Till den grupp som generellt är positiva hör *KVS, ÖB, generaltullstyrelsen, länsstyrelsen i Örebro, polismyndigheterna i Uppsala, Visby, Falun, Gävle, Örnsköldsvik och Umeå samt TCO-S*. JK har inte någon erinran mot förslagen. JK framhåller dock att de problem i fråga om polisens sätt att agera vid oväntade händelser som har uppmärksamats bl. a. i samband med Stig Berglings flykt till stor del kan hänföras till det förhållandet att polisen inte har fått tillräcklig övning och utbildning för att möta händelser av detta slag.

En annan grupp av remissinstanserna avstyrker förslagen. Till denna grupp hör *länsstyrelserna i Östergötlands län, Kalmar län, Malmöhus län, Skaraborgs län, Västmanlands län och Norrbottens län, polismyndigheterna i Halmstad och Västerås samt Föreningen Sveriges polischefer*. Dessa remissinstanser anser att förslagen strider mot de decentraliseringssträvanden som präglade polisreformen.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser inte att det finns någon anledning att frånhända de regionala och lokala polischeferna den operativa ledningen av polisverksamheten inom sina respektive distrikt och län. Händelser av karaktären riksangelägenheter inträffar dessbättre utomordentligt sällan i Sverige. Det framstår enligt länsstyrelsen som helt oralistiskt att bygga upp en ledningsorganisation vid rikspolisstyrelsen som förväntas fungera i samband med riksangelägenheter som hittills inträffat så sällan och som inte heller i framtiden kan bedömas bli särskilt frekventa. Också *polismyndigheterna i Nyköping och Växjö* avstyrker förslagen om ökade ledningsbefogenheter för rikspolisstyrelsen.

JO som är positiv till förslaget om utökad föreskriftsrätt anser dock att det finns anledning att peka på vissa förhållanden som talar emot en

central ledning, bl. a. att central ledning medför att befälslinjerna blir längre och att de som leder verksamheten saknar kännedom om de lokala förhållandena.

*Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme* framhåller i sin rapport att det är viktigt att hålla fast vid huvudprincipen att rikspolisstyrelsen inte skall utöva polisledning. Kommissionen anser emellertid att det finns anledning att förebygga sådana missförhållanden som förevarit. Kommissionen har därför ingenting emot att man överväger begränsade utökningar av rikspolisstyrelsens rätt att utöva polisledning om detta befinnes nödvändigt.

Befogenhet för rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter för särskilda händelser

Frågan om rikspolisstyrelsens befogenheter i samband med polisverksamhet vid mycket allvarliga händelser har tidigare varit föremål för överväganden från statsmakternas sida.

1975 års polisutredning föreslog inte några förändringar av rikspolisstyrelsens uppgifter vid extraordinära händelser. Förutom befogenheten att besluta om polisförstärkning i vissa fall skulle det även fortsättningsvis ankomma på rikspolisstyrelsen att ge de regionala och lokala polismyndigheterna allmänna råd om hur polisverksamheten skall organiseras vid särskilt allvarliga händelser. I sitt remissvar på polisutredningens betänkande (SOU 1979:6) Polisen framhöll rikspolisstyrelsen att det emellertid inte var tillräckligt att styrelsen skulle få lämna allmänna råd om hur polisverksamheten bör organiseras när särskilt allvarliga händelser har inträffat. Rikspolisstyrelsen ansåg det nödvändigt att styrelsen skulle få rätt att meddela bindande föreskrifter på detta område.

I proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. avvisade departementschefen tanken på en generell rätt för rikspolisstyrelsen att utfärda föreskrifter för särskilt allvarliga händelser. Han ville dock inte utesluta att en sådan befogenhet kunde behöva anförtros åt styrelsen för vissa noga preciserade uppgifter.

I samband med polisreformen övervägdes styrelsens föreskrifträtt ytterligare. 1981 års polisberedning förordade att styrelsens föreskrifträtt skulle begränsas och att man på centralt håll skulle vara återhållsam med att genom bemyndiganden låta styrelsen meddela verkställighetsföreskrifter till särskild lagstiftning. I proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m. m. förklarade departementschefen att styrelsens befogenheter att styra verksamheten genom olika slag av normer, råd och rekommendationer måste begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt. Riksdagen godtog förslagen (JuU 1983/84:16, rskr. 182).

*För egen del* vill jag till en början framhålla att rikspolisstyrelsen bör ha befogenhet att meddela bindande föreskrifter för polisväsendet endast i de fall där det finns starka skäl för detta. De uttalanden som statsmakterna redan har gjort i denna riktning har fortfarande bärighet.

Det finns enligt min mening många skäl som talar för att rikspolisstyrelsens föreskrifträtt inte bör vidgas till att även omfatta en befogenhet för

styrelsen att meddela generella föreskrifter om polisverksamhet vid särskilda händelser.

De decentraliseringssträvanden som utgjorde en grund för polisreformen har enligt min uppfattning aktualitet också på det område det nu gäller. De extraordinära händelser som här är i fråga utvecklar sig ofta på ett sätt som inte kan förutses. Detta kräver en snabb anpassning till den uppkomna situationen, något som medför att på förhand meddelade föreskrifter av bindande natur sällan torde lösa problemen. Det är därför enligt min uppfattning naturligt att de regionala och lokala polismyndigheterna själva ser till att förbereda sig för att snabbt och effektivt kunna möta särskilda händelser.

Landets olika polismyndigheter uppvisar stora variationer när det bl. a. gäller befolkningsstruktur och geografi, och de åtgärder som behövs är självfallet beroende av de speciella förhållandena i varje polisdistrikt. De olikartade förhållandena i de skilda polisdistrikten och därmed sammanhängande svårigheter att centralt reglera polismyndigheternas verksamhet vid särskilda händelser utgör enligt min mening ett ytterligare skäl mot att låta styrelsen reglera denna typ av verksamhet genom bindande föreskrifter.

I ett avseende menar jag dock att polismyndigheterna bör åläggas vissa skyldigheter. Det gäller skyldigheten att upprätta planer för polisinsatser vid särskilda händelser samt för skyddet av viktigare objekt inom polisdistriktet. Det är dock enligt min uppfattning inte nödvändigt att ge rikspolisstyrelsen befogenhet att meddela föreskrifter i detta avseende. Polismyndigheternas skyldigheter bör direkt anges i polisförordningen.

Jag anser att det bör vara ett ansvar för de regionala polismyndigheterna att bl. a. i samband med sin tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet se till att det hos varje polismyndighet men även för länets gemensamma behov finns nödvändiga insatsplaner och att kunskaperna och färdigheterna hålls vid liv genom utbildnings- och övningsverksamhet.

Befogenhet för rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet vid särskilda händelser m. m.

Jag har i det föregående (avsnitt 11) redogjort för rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet. Sådan rätt ankommer på rikspolisstyrelsen endast i de fall regeringen bestämmer, och den tar i princip endast sikte på polisledning med egna resurser. Som jag redan framhållit bygger polisreformen bl. a. på grundtanken att bemyndigande att utöva polisledning bör ges till rikspolisstyrelsen med stor återhållsamhet. Ledningsbefogenheterna måste avgränsas till sådana områden eller situationer där en central ledning eller samordning framstår som helt nödvändig.

Många remissinstanser är som framgått kritiska till förslagen om utökade befogenheter för rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet vid särskilda händelser. Vissa av dem anser att det strider mot de decentraliseringssträvanden som kännetecknat den genomförda reformen på polisområdet. Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof

Palme menar att rikspolisstyrelsens förslag skulle innebära en väsentlig utvidgning av styrelsens befogenheter. Jag delar dessa uppfattningar.

*Jag anser* att det är viktigt att hålla fast vid grundsatsen att rikspolisstyrelsen i princip inte skall utöva polisledning. Som jag tidigare har framfört bör tyngdpunkten i den egentliga polisverksamheten ligga på lokal och regional nivå medan rikspolisstyrelsens främsta uppgift som central förvaltningsmyndighet är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den regionala och lokala polisverksamheten.

Förslagen om utökade befogenheter för rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet vid särskilda händelser innebär bl. a. att bedömningen av när ledningsbefogenheterna skall utnyttjas – som avses kunna omfatta en total operativ ledning av hela polisorganisationen – skulle ligga hos en enda person, nämligen den som vid tillfället tjänstgör som rikspolischef. En sådan långtgående befogenhet för den centrala myndigheten rimmar illa med tanken på en decentralisering av polisen. Den är enligt min mening heller inte nödvändig för att möta de speciella situationer som det är fråga om. Skulle det i någon extraordinär situation ändå uppkomma fråga om att rikspolisstyrelsen bör ges befogenhet att leda polisverksamhet på området finns möjligheten därtill enligt polislagen. Regeringen kan nämligen uppdra åt rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda polisverksamhet och då även med polisresurser som de lokala och regionala polisorganer förfogar över. Enligt min uppfattning bör det finnas tid att invänta ett sådant regeringsbeslut eftersom i regel de initiala åtgärderna vid extraordinära händelser vidtas på regional och lokal nivå.

Sammanfattningsvis anser jag alltså inte att det bör införas en regel som ger rikspolisstyrelsen befogenheter att leda polisverksamhet vid särskilda händelser.

I ett avseende anser jag dock att rikspolisstyrelsens befogenheter bör utökas. För att de regionala och lokala polismyndigheterna skall kunna agera snabbt och effektivt och för att de helt skall kunna koncentrera sig på de operativa åtgärder som behövs vid en särskild händelse anser jag att rikspolisstyrelsen bör få ökade befogenheter att besluta om polisförstärkning mellan länen i vissa fall. För närvarande gäller att rikspolisstyrelsen får besluta om polisförstärkning från ett län till ett annat endast när de länsstyrelser som berörs inte kan enas i frågan. Enligt min mening bör det därför i rikspolisstyrelsens instruktion införas en bestämmelse som innebär att styrelsen, vid särskilda händelser, på begäran av en länsstyrelse direkt får besluta om polisförstärkning från ett eller flera län till ett annat län. Därmed undviks en onödig tidsutdräkt i extraordinära lägen.

I rapporten föreslås ett antal andra åtgärder som på olika sätt tar sikte på en förbättrad operativ polisverksamhet och som mottagits positivt av remissinstanserna. Jag syftar här främst på de olika förslagen om intensifierade utbildnings- och övningsinsatser. Rikspolisstyrelsen har här vid sidan av de regionala och lokala polismyndigheterna en mycket viktig roll, inte bara vad gäller själva utbildningen och övningarna utan också att fortlöpande följa upp och analysera särskilda händelser samt insatser inom och utom landet. Det sistnämnda bör vara en viktig och angelägen del av arbetet vid rikspolisstyrelsens metodutvecklingsbyrå. Jag är övertygad om

att de utbildningar och övningar som är planerade och delvis genomförda, kommer att vara utvecklande för polisväsendet och väsentligt förbättra förutsättningarna för de regionala och lokala myndigheterna att agera vid t. ex. särskilda händelser.

I sammanhanget kan också erinras om den särskilda polisiära beredskapsstyrka mot terrorism som regeringen lämnat förslag om i årets budgetproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 15). Om förslaget godtas, kommer vi i vårt land att få en god polisiär kapacitet för att kunna möta angrepp från terrorister.

Det är min avsikt att senare för regeringen anmäla de författningsändringar som föranleds av de överväganden som jag i de föregående redovisat.

## 14 Trafikövervakningen

**Min bedömning:** Trafikövervakningsverksamheten bör bli föremål för en särskild utredning avseende bl. a. organisationsfrågor och arbetsmetodfrågor.

### Skälen för min bedömning

#### Bakgrund

I samband med polisväsendets förstatligande inrättades särskilda enheter - länstrafikgrupper - för regional trafikövervakning. Länstrafikgrupperna skulle i första hand övervaka trafiken på de större vägarna. Vid de större och medelstora polismyndigheterna inrättades dessutom trafiksektioner inom ordningsavdelningarna huvudsakligen för trafikövervakningen inom tätorterna. Samtidigt fick rikspolisstyrelsen befogenheter att meddela föreskrifter för och leda polisverksamhet i fråga om trafikövervakning som berör två eller flera län och som krävde samordning och samverkan över länsgränserna. Polisens trafikövervakning bedrevs därefter i denna organisationsform i många år. Verksamheten utökades successivt, och utrustningen moderniserades. I början av 1980-talet arbetade sammanlagt ca 1400 polismän inom länstrafikgrupperna och trafiksektionerna.

I proposition 1980/81: 13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. förklarade departementschefen att frågorna på trafikområdet inte blivit tillräckligt belysta av 1975 års polisutredning. Dessa frågor borde därför utredas vidare genom polisberedningens försorg. En utgångspunkt för beredningen måste enligt departementschefen vara att det i alla län behövs sammanhållna regionala enheter för sådan trafikövervakning som inte rymms inom den enskilda polismyndighetens organisation.

På grundval av polisberedningens utredning föreslog departementschefen i proposition 1983/84: 89 om polisens organisation, m. m. att rikspolisstyrelsens rätt att meddela föreskrifter för och att leda trafikövervakningsverksamhet borde upphöra. Departementschefen konstaterade att rikspolisstyrelsen hade utnyttjat sina ledningsbefogenheter på trafikområ-

det i ganska liten utsträckning. Det hade mestadels varit fråga om beslut av en mera tillfällig karaktär, t.ex. föreskrifter om att trafikrazzior skulle anordnas vid ett bestämt tillfälle eller att trafikövervakningen under en bestämd tidsperiod skulle ges en viss inriktning. Genom föreskrifternas bindande karaktär hade man inom polisorganisationen varit skyldig att genomföra de aktiviteter som rikspolisstyrelsen hade bestämt, oavsett de lokala förutsättningarna för sådana åtgärder. Liksom polisberedningen ansåg departementschefen att rikspolisstyrelsens uppgifter när det gäller trafikövervakning borde, 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 borde dessutom enligt departementschefen kunna åstadkommas genom länsstyrelsernas försorg. Riksdagen godtog förslagen (JuU 1983/84: 16, rskr. 182).

I proposition 1984/85: 81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering förklarade departementschefen att det borde ankomma på de lokala polismyndigheterna att inom ramen för de fria resurserna ordna den allmänna trafikövervakningen och de mer administrativt betonade uppgifterna som hör till detta område på det sätt som är lämpligt i varje polisdistrikt. I fråga om den regionala trafikövervakningen föreslog departementschefen att det i princip borde finnas endast en regional enhet inom varje län. Med hänsyn till skiftande geografiska förhållanden kunde det dock finnas skäl att göra avsteg från denna princip. Riksdagen godtog även dessa förslag (JuU 1984/85: 18, rskr. 164).

På grundval av riksdagens beslut omorganiserades därefter polisens regionala och lokala trafikövervakningsverksamhet med verkan fr. o. m. den 1 november 1985. Länstrafikgrupperna drogs in och i stället inrättades regionala trafikavdelningar. De särskilt inrättade lokala trafiksektionerna drogs också in och polispersonalen där överfördes till polismyndigheternas fria resurser.

Frågorna rörande organisationen och arbetsformerna för polisens trafikövervakningsverksamhet har därefter från tid till annan varit föremål för en intensiv diskussion. Under senare tid har denna diskussion fått förnyad kraft genom ett antal skrivelser och förslag från berörda myndigheter på trafikområdet till regeringen. Innan jag redogör för dessa skrivelser och förslag och mina överväganden med anledning härav, vill jag först i korthet beskriva polisens nuvarande uppgifter och arbetsmetoder på trafikområdet samt dess organisation.

#### Nuvarande arbetsuppgifter och arbetsmetoder

Trafikövervakningen syftar till att minska antalet trafikolyckor, att förbättra framkomligheten i trafiken och att vid behov ge trafikanterna hjälp och service.

Trafikövervakningen indelas i aktiviteterna inre arbetsledning m. m., hastighetsövervakning, fordonskontroll och allmän trafikövervakning.

Inre arbetsledning m. m. omfattar i huvudsak analys och planering av trafikövervakningen.

Hastighetsövervakningen bedrivs genom fast och rörlig övervakning med hjälp av radarhastighetsmätare, instrument för mätning av genomsnittshastighet (polisipilot) samt med hjälp av stoppur och helikopter vid uppmätt vägsträcka. Efter beslut av riksdagen om medel för försöksverksamhet har en verksamhet nyligen inletts med automatisk hastighetsövervakning (prop. 1988/89:100 bil. 8, TU15, rskr. 229; se även prop. 1988/89:100 bil. 15).

Fordonskontroll omfattar kontroll av fordons utrustning och last, vägning av tunga fordon samt övervakning av efterlevnaden av bestämmelserna om yrkesmässig trafik. Vidare ingår i fordonskontrollen tillsyn av farligt gods där polisen är tillsynsmyndighet för landtransporter av sådant gods. Dessutom utförs undersökning och provkörning av motordrivna fordon och släpfordon. Dessa arbetsuppgifter erfordrar särskild utbildning.

Allmän trafikövervakning omfattar i huvudsak övervakning av trafikanternas beteende samt kontroll av förarnas behörighet. Vidare ingår i allmän trafikövervakning kontroll av förarnas nykterhet samt efterlevnaden av arbetstidsbestämmelserna.

#### Nuvarande organisation

I varje län finns det minst en trafikavdelning. Med hänsyn främst till särskilda geografiska förhållanden finns det i några län fler än en trafikavdelning. Trafikavdelningarna är regionala enheter och bedriver trafikövervakningsverksamhet i hela eller i delar av länet. Trafikavdelningarna ingår i respektive lokal polismyndighets grundläggande organisation och har ställning som en självständig avdelning vid sidan av ordnings- och kriminalavdelningarna. Tjänsten som chef för trafikavdelningen ingår också i den grundläggande organisationen. Personalen vid trafikavdelningarna bedriver i huvudsak sådan trafikövervakning för vilken det krävs särskild utbildning och utrustning, t. ex. hastighetsövervakning och kontroll av tung yrkesmässig trafik. Sammanlagt tjänstgör ca 1200 polismän vid trafikavdelningarna. Till sitt förfogande har dessa polismän ca 450 bilar och 330 motorcyklar.

Det ankommer på länsstyrelsen att efter samråd med den lokala polismyndigheten bestämma hur stor andel av polismyndighetens fria resurser som skall avdelas till trafikavdelningen. Länsstyrelsen bestämmer vidare om trafikutredningar skall handläggas vid den regionala trafikavdelningen. Länsstyrelsens prövning av den frågan förutsätts äga rum efter samråd med polismyndigheterna i länet.

Förutom den trafikövervakning som bedrivs av trafikavdelningarna ankommer det på de lokala polismyndigheterna att avväga främst ordningsavdelningarnas verksamhet så att dessa kan ägna sig åt trafikövervakning i den omfattning som krävs med hänsyn till distriktets skiftande förhållanden och till det stöd som kan ges genom den regionala trafikövervakningen.

I en skrivelse från riksrevisionsverket (RRV) till regeringen den 16 januari 1989 anger verket att det har granskat den statliga fordonskontrollen. Resultatet av granskningen redovisas i en till skrivelsen bifogad revisionsrapport Den statliga fordonskontrollen. Enligt RRV berör revisionen framför allt den obligatoriska periodiska kontrollen som utförs av AB Svensk Bilprovning (bilprovningen) samt polisens och trafiksäkerhetsverkets (TSV) kontroller på väg, s. k. flygande inspektioner. RRV:s förslag till förändringar av kontrollens utformning, organisation, finansiering m. m. förutsätter enligt RRV statsmakternas ställningstagande. Enligt skrivelsen har rikspolisstyrelsen, TSV och bilprovningen underhand lämnat synpunkter på utkastet till revisionsrapporten.

RRV:s förslag innebär följande såvitt är av särskilt intresse för polisverksamheten. Kontroller av fordon på väg bör öka i omfattning. Bilprovningen bör ha ansvaret för att regelmässigt utföra alla former av teknisk fordonskontroll, dvs. även kontroller på väg. Bilprovningen bör dock inte ges polisiära befogenheter för att exempelvis kunna förhindra fortsatt färd för fordon som får körförbud. TSV:s nuvarande befogenheter att utföra tekniska kontroller av fordon på väg bör upphöra. Polisens insatser när det gäller sådana kontroller bör minska i omfattning. Polisens arbete på väg bör enligt RRV inriktas på vad RRV betecknar som övrig trafikövervakning, t. ex. hastighetskontroller, förarkontroller inklusive nykterhetskontroll och övervakning av trafikbeteende. I samband med sådan trafikövervakning är det rimligt att polisen även i fortsättningen har möjlighet att undersöka fordons tekniska standard. Härigenom ges polisen, liksom hittills, möjlighet att kontrollera såväl förare och fordon som last då ett fordon har stoppats. Polisen bör emellertid inte utföra kontroller då huvudsyftet är att undersöka fordons tekniska standard.

Om förslagen genomförs, kommer enligt RRV resurser att kunna frigöras såväl hos TSV som hos polisen. RRV anser att dessa resurser kan användas till andra ändamål. För polisens del innebär detta en möjlighet att förstärka den övriga trafikövervakningen, exempelvis hastighetskontrollerna. Detta anser RRV ligga väl i linje med 1988 års trafikpolitiska beslut som anger att polisen inom sitt verksamhetsområde bör prioritera hastighetsövervakning. Vidare innebär förslagen enligt RRV att polisens totala utbildningskostnader för teknisk fordonskontroll minskar.

Över RRV:s rapport har remissyttranden avgetts av riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen, TSV, transportforskningsberedningen, transportrådet, konsumentverket, statens naturvårdsverk, länsstyrelserna i Blekinge län, Malmöhus län och Jämtlands län. Vidare har yttranden avgetts av bilprovningen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, KAK, Landstingsförbundet, Motorförarnas helnykterhetsförbund (MHF), Motormännens riksförbund (M), Motorbranschens Riksförbund, Motorhistoriska Riksförbundet, Svenska Busstrafikförbundet, Svenska Lokaltrafikföreningen och Svenska Åkeriförbundet. Remissyttrandena finns att tillgå i kommunikationsdepartementets akt i ärende dnr III 267/89.



RRV:s förslag till förändring av den statliga fordonskontrollens organisation har fått ett blandat mottagande hos remissinstanserna. Flera remissinstanser är positiva till RRV:s organisationsförslag. Till denna grupp hör *konsumentverket*, *bilprovningen*, *Landstingsförbundet*, *M*, *Motorbranschens Riksförbund*, *Svenska Busstrafikförbundet* och *Svenska Lokaltrafikföreningen*. Några remissinstanser kan acceptera förslaget att bilprovningen får huvudansvaret för att utföra tekniska kontroller på väg under förutsättning att bilprovningens personal inte får polisiära befogenheter och att polisen deltar i kontrollarbetet tillsammans med bilprovningen. Dessa remissinstanser är *rikspolisstyrelsen*, *transportrådet*, *länsstyrelsen i Jämtlands län*, *MHF* och *Svenska Åkeriförbundet*. Andra remissinstanser framför i huvudsak kritiska synpunkter. *RÅ* påpekar sålunda att uppgifter som innebär myndighetsutövning inte kan överlämnas till bolag annat än genom lag. Detta gäller enligt *RÅ* t. ex. i fråga om rätten att stoppa fordon, brottsrapportering m. m. I vilken mån bilprovningen kan ta över huvudansvaret för kontroll av fordon på väg beror enligt *RÅ* på i vilken omfattning polisen medverkar. *TSV* menar att kontrollen av fordon på väg även i framtiden bör utföras av polisen och *TSV*. Att ge bilprovningen ansvaret för detta arbete torde inte enligt verket leda till en mer enhetlig bedömning av fordonen. *Transportforskningsberedningen* anser att organisationsförändringen inte skall genomföras innan en analys har gjorts av verksamheten. Liknande synpunkter framförs av *TCO* och *SACO/SR*. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, som avstyrker förslaget att ge bilprovningens personal befogenhet att stoppa fordon för kontroll på väg, anser i stället att polisen bör ges ökade resurser för detta arbete. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* avstyrker organisationsförslaget med motivering att polisens närvaro ändå kommer att krävas när misstanke om brott uppstår.

#### Skrivelse från statens räddningsverk

I en skrivelse från statens räddningsverk till regeringen den 4 april 1989 hemställer verket att regeringen utreder möjligheten att ge rikspolisstyrelsen direktivrätt gentemot polismyndigheterna i fråga om tillsynen av transporter av farligt gods. Räddningsverket är ansvarigt för det regelverk som gäller för väg- och järnvägstransporter av farligt gods. Dessutom har verket ett samordningsansvar för tillsynen på området. Enligt verket finns rikspolisstyrelsen bland de tillsynsmyndigheter som har att kontrollera transporter på de svenska vägarna. Tillsynen har enligt räddningsverket varit föremål för kritik. Verket har därför initierat en försöksverksamhet i Malmöhus län och Värmlands län med samordnad och — inom ramen för befintliga resurser — förstärkt tillsyn. Denna försöksverksamhet skall utvärderas. Räddningsverket framhåller att det i sammanhanget är mycket angeläget att tillsynsverksamheten, kontrollaktioner och razzior kan samordnas över hela landet. Det vore därför enligt räddningsverket önskvärt att rikspolisstyrelsen hade direktivrätt gentemot polismyndigheterna på samma sätt som generaltullstyrelsen har gentemot sin regionala organisation.

I en skrivelse från Stockholms kommunfullmäktige till regeringen den 24 april 1989 tar kommunfullmäktige upp frågan om möjligheterna för Stockholms stad att få inrätta en kommunal gatupolis. I skrivelsen påtalar kommunfullmäktige den allvarliga situation som råder hos polisen i Stockholm. I anslutning härtill begär kommunfullmäktige en särskild utredning av frågan om hur trafikövervakningen skall kunna förstärkas. I utredningen bör enligt kommunfullmäktige särskilt undersökas förutsättningarna för en kommunal trafikpolis och parkeringsvakternas möjligheter att i ökad utsträckning få medverka i övervakningen.

Över Stockholms kommunfullmäktiges skrivelse har remissyttranden avgetts av RÅ, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet (BRÅ), TSV, Stockholms tingsrätt, länsstyrelsen i Stockholms län, polismyndigheten i Stockholm, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, TCO, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska polisförbundet, Föreningen Sveriges polischefer och Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande (NTF). Remissyttrandena finns att tillgå i civildepartementets akt i ärende dnr P 336 – 89.

Kommunfullmäktiges huvudförslag om att särskilt utreda frågan om hur trafikövervakningen skall kunna förstärkas har fått ett positivt mottagande av en majoritet av remissinstanserna. Till denna grupp hör bl. a. rikspolisstyrelsen, BRÅ, TSV, Svenska kommunförbundet och Föreningen Sveriges polischefer. Frågorna rörande en kommunal trafikpolis och parkeringsvakternas medverkan har dock fått ett mer blandat mottagande. Några av de remissinstanser som är tveksamma till en kommunal trafikpolis anser dock att den frågan bör utredas vidare.

#### Skrivelse från trafiksäkerhetsverket

I en skrivelse från TSV till regeringen den 26 april 1989 har TSV föreslagit att rikspolisstyrelsen skall ges ökade befogenheter på trafikområdet. TSV konstaterar att trafiksäkerhetsrådet i sitt trafiksäkerhetsprogram för år 1988 tilldelat rikspolisstyrelsen ett huvudansvar för ökade och samordnade trafikövervakningsinsatser. TSV påpekar dock att rikspolisstyrelsens roll i de samordnade trafikövervakningsaktiviteterna med bl. a. NTF och TSV är oklar. Det har medfört vissa svårigheter vid samarbetet med andra myndigheter och centrala organisationer inom trafiksäkerhetsområdet. Enligt TSV:s uppfattning är det därför nödvändigt att rikspolisstyrelsens befogenheter förstärks om målsättningen i trafiksäkerhetsprogrammet skall uppnås. För att förbättra kapacitetsutnyttjandet av polisens samlade resurser för trafikövervakning bör rikspolisstyrelsen ges befogenhet att i vissa fall initiera och ange inriktningen av i tiden begränsad trafikövervakning. Befogenheten bör enligt TSV avse "landsomfattande insatser som begärs av regeringen eller beslutas i samverkan med andra centrala myndigheter eller organisationer eller som är angelägna för vetenskapligt ändamål."

I anslagsframställningen för polisväsendet avseende budgetåret 1990/91 upplyser rikspolisstyrelsen att det av rikspolisstyrelsens verksamhetsplan framgår att styrelsen år 1989 kommer att inleda en översyn av trafikpolisen. Inledningsvis kommer denna översyn att ta sikte på delreformer. I ett längre perspektiv kan det enligt styrelsen bli aktuellt att mer generellt se över organisation, styrning och arbetsmetoder för denna gren av verksamheten. Rikspolisstyrelsen hemställer mot denna bakgrund att regeringen uppdrar åt rikspolisstyrelsen att se över trafikpolisens organisation m. m.

### Den framtida trafikövervakningen

Trafikövervakningens främsta syfte är att minska antalet trafikolyckor. Jag vill erinra om att riksdagen så sent som år 1988 antog propositionen Trafikpolitiken inför 1990-talet (prop. 1987/88: 50, TU 16, rskr. 201) där bl. a. de övergripande riktlinjerna för det framtida trafiksäkerhetsarbetet lades fast. Av riksdagsbeslutet framgår bl. a. att det krävs en effektiv trafikövervakning för att nå de trafiksäkerhetsmål som statsmakterna har angett.

Riksdagen har under hösten 1989 beslutat om en reform av den statliga regionala förvaltningen (prop. 1988/89: 154, BoU 4 och 9, rskr. 89) som bl. a. innebär att de nya länsstyrelserna fr. o. m. den 1 juli 1991 får ett vidgat regionalt ansvar inom trafiksäkerhetens område.

De skrivelser och förslag från olika myndigheter på trafikområdet som jag nyss redovisat syftar i samtliga fall enligt förslagsställarna till att förbättra trafikövervakningen och därmed trafiksäkerheten.

Önskemål om en förbättrad trafikövervakning kommer också från många andra håll. Inte minst i den allmänna samhällsdebatten om trafiksäkerheten förs det ofta fram önskemål om fler synliga poliser på våra vägar och om effektivare övervakningsmetoder. Frågor på detta område tilldrar sig också stor uppmärksamhet i riksdagen. Sålunda har riksdagens justitieutskott nyligen behandlat en rad frågor om t. ex. polisens trafikövervakning och andra åtgärder mot bl. a. hastighetsöverträdelser (1989/90: JuU4). Betydelsen av polisens trafikövervakning har således en mycket stark förankring både hos allmänheten och hos de berörda myndigheterna.

Det finns skäl att här lämna några uppgifter som inhämtats från rikspolisstyrelsen och som belyser polisens nuvarande insatser på trafikområdet. Samtliga siffror gäller för år 1988. Enligt dessa uppgifter utfördes sammanlagt något över 1,5 miljoner timmar trafikövervakning. Sammanlagt rapporterades ca 337 000 överträdelser mot trafikförfattningarna, varav drygt 160 000 var hastighetsöverträdelser. Polisen utförde mellan 700 000 och 800 000 alkoholutandningsprov på fordonsförare, ingrep vid omkring 24 000 fall av misstanke om trafiknykterhetsbrott och utförde nära 28 000 s. k. flygande inspektioner. Vidare utförde polisen ca 4 200 tillsyner av transporter av farligt gods och ca 2 000 vägningar av tunga fordon där överlastavgift påfördes.

Dessa siffror belyser i första hand polisens repressiva insatser. Därtill kommer det preventiva arbetet och den service som polisen på olika sätt lämnar till trafikanter, t. ex. genom trafikdirigering och andra hjälpande åtgärder.

Polisen gör således stora och många olika slag av insatser för att öka trafiksäkerheten på våra vägar. Ändå tvingas vi konstatera att trafikolyckorna ligger på en oacceptabelt hög nivå och att de under senare år till och med ökat. Över 800 dödade och nära 25 000 skadade människor i polisrapporterade olyckor med fordon i trafiken bara under år 1989 vittnar om att vi har att göra med ett mycket allvarligt samhällsproblem.

Detta samhällsproblem måste, som också framhölls i riksdagsbehandlingen av den trafikpolitiska propositionen, angripas på bred front. En effektiv trafikövervakning är i detta sammanhang av stor betydelse. Jag vill här särskilt peka på *länsstyrelsens ansvar* för denna viktiga verksamhet. Länsstyrelsen skall på grundval av statsmakternas beslut om prioritering och inriktning av polisverksamheten se till att tillräckliga personalresurser avdelas bl. a. till de regionala trafikavdelningarna och att verksamheten där bedrivs på ett effektivt sätt. Den polispersonal som tjänstgör vid trafikavdelningarna har en omfattande utbildning och stor erfarenhet av trafikövervakningsverksamhet. Avdelningarna disponerar också över en kvalificerad teknisk utrustning för sitt arbete. Det är därför enligt min mening viktigt att personalen och utrustningen där i största möjliga utsträckning utnyttjas för avsedda ändamål.

Det förekommer dock relativt ofta att polispersonalen vid trafikavdelningarna tas i anspråk även för andra uppgifter än trafikövervakning, t. ex. för förstärkningstjänstgöring av ordningspolisiär natur i samband med större evenemang. Detta ser jag i och för sig som ett naturligt inslag i den polisiära verksamheten. Som jag tidigare anfört bör ett flexibelt utnyttjande av personalresurserna eftersträvas. Jag vill dock framhålla betydelsen av att verksamheten planeras så att trafikpolisens kompetens och särskilda utrustning i första hand utnyttjas för trafikövervakningsverksamhet. De regionala polismyndigheterna har enligt min mening att uppmärksamma denna målsättning såväl när man beslutar om polisförstärkning som vid sin allmänna tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen ytterst kan besluta om hur stora resurser som skall avdelas för viss verksamhet (prop. 1984/85: 81 s. 14, JuU 18, rskr. 164). Det finns dock som jag ser det ingen anledning att för närvarande överväga något sådant ingripande.

Jag har tidigare konstaterat att det behövs en effektiv trafikövervakning för att nå de trafiksäkerhetsmål som riksdagen beslutat. Varje möjlighet att förbättra trafikövervakningen och därmed också trafiksäkerheten måste enligt min uppfattning prövas noggrant. Olika förslag i sådan riktning har framförts till regeringen. Jag skall i det följande redovisa min syn på dessa. Flera av förslagen har för övrigt tidigare behandlats av riksdagen (se t. ex. 1989/90: JuU4).

Beträffande *kontrollen av fordon* finns det först anledning att erinra om att det svenska motorfordonsbeståndet internationellt sett håller en mycket hög standard. Bedömningar vid bl. a. statens väg- och trafikinstitut

visar att endast någon enstaka procent av trafikolyckorna beror på tekniska brister hos fordonen. Detta resultat har uppnåtts bl. a. genom de höga tekniska krav som ställs på fordonen och genom ett väl fungerande kontrollsystem. Systemet innebär i huvudsak att bilprovningen har ansvaret för den fortlöpande kontrollen av fordon medan polisen och TSV utför stickprovskontroller av fordonen ute på vägarna.

Trots att alla äldre fordon kontrollbesiktigas årligen upptäcker polisen och TSV varje år omkring 50 000 fordon i trafik med mer eller mindre allvarliga brister. Behovet av kontroller på väg är således odiskutabelt. Frågan är då vem som bör utföra detta kontrollarbete.

Jag anser, i likhet med RRV, att polisens insatser när det gäller tekniska kontroller av fordon på väg bör minska. Därmed ökar möjligheterna att använda polisens resurser för sådant övervakningsarbete som är av mer renodlad polisiär natur, t ex hastighetskontroller, övervakning av trafikanternas beteenden samt kontroller av förarens behörighet och nykterhet. Eftersom den mänskliga faktorn är orsaken till en överväldigande majoritet av trafikolyckorna är en sådan inriktning av polisens trafikövervakningsarbete enligt min mening den mest ändamålsenliga.

Vad jag nu har sagt innebär dock inte att polisens tekniska kontroller av fordon på väg helt bör upphöra. Polisens trafikövervakning sker genom en rikstäckande verksamhet med möjlighet att praktiskt taget dygnet runt kontrollera fordon. Att bygga upp en särskild organisation vid sidan av polisen för samma ändamål är enligt min mening inte försvarbart. Därtill kommer att fordonskontrollen är ett verkningfullt medel för polisen att uppdaga annan typ av brottslig verksamhet. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad departementschefen uttalade i regeringens principproposition om polisreformen. Han förklarade då att polisens fordonskontroll utan tvivel har stor betydelse såväl för trafiksäkerheten som för polisens arbete i övrigt och att denna verksamhet därför borde behållas hos polisen (prop. 1980/81: 13, JuU 24, rskr. 210). Jag har inte skäl till annan uppfattning i den frågan.

Riksdagens beslut om polisreformen innebar att det skulle ske ett utvidgat samarbete mellan TSV och polisen när det gäller kontrollen av tyngre fordon och fordon med speciell konstruktion. Härigenom skulle polisiära resurser kunna frigöras för andra väsentliga inslag i trafikövervakningen som t. ex. förarkontroll. I samband med polisreformens andra steg år 1985 infördes också en ny bestämmelse i fordonskungörelsen (1972:595) som innebär att varje polisman efter viss grundläggande trafikutbildning får utföra enklare fordonskontroll och i klara fall meddela körförbud eller förelägga om kontrollbesiktning (101 §, SFS 1985:744). Även denna åtgärd var avsedd att möjliggöra en ökning av polisens övriga insatser på trafikövervakningsområdet.

Ett mycket stort antal polismän har numera erhållit den nämnda trafikutbildningen. Därmed har polisens möjlighet att utföra enklare fordonskontroller ökat. Jag har emellertid förstått att samarbetet med TSV:s personal i fråga om de tekniskt mera komplicerade kontrollerna inte på alla håll utvecklats som planerat. Det kan finnas flera orsaker till detta. En viktig orsak torde enligt vad jag erfarit vara den s. k. myndighetskonkur-

rensen, dvs. att man på många håll såväl inom polisen som hos TSV har en negativ syn på den andra myndighetens verksamhet inom det gemensamma verksamhetsfältet.

RRV:s förslag skulle medföra att TSV:s personal helt upphör med sin tekniska kontroll av fordon på väg. TSV:s personal skulle dock fortfarande finnas kvar ute på vägarna med uppgift att kontrollera fordonsförarnas behörighet och arbetstidsbestämmelser i vägtrafik. Samtidigt skulle enligt RRV:s förslag en ny yrkeskår i form av tjänstemän från bilprovningen uppträda ute i trafiken. Vi skulle således få tre olika kategorier av offentliga kontrollorgan, alla med sin egen organisation och sina speciella befogenheter, inom ett och samma verksamhetsområde. En sådan ordning skulle enligt min mening inte främja effektiviteten i samhällets samlade trafiksäkerhetsarbete.

Som jag tidigare framhållit står det dock klart att polisen även i fortsättningen bör medverka i kontrollen av fordon på väg. Samtidigt bör den inriktning fullföljas som riksdagen beslutade om redan åren 1981 och 1985. Den innebär att polisen begränsar sina insatser beträffande den tekniska kontrollen av de tyngre fordonen och fordon med speciell konstruktion. En sådan utveckling förutsätter dock att någon annan myndighet, för närvarande TSV, ökar sin kontroll av dessa fordon i motsvarande mån, för att inte de samlade kontrollinsatserna på väg totalt sett skall minska.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till bl. a. remissutfallet anser jag att RRV:s förslag i denna del bör utredas ytterligare. Bl. a. bör man närmare utreda vilken myndighet polisen skall samarbeta med när det gäller kontroll av fordon på väg samt hur denna samverkan skall utformas. I det sammanhanget bör även några andra frågeställningar när det gäller kontrollen av fordon på väg belysas, däribland vilka uppgifter och befogenheter som den personal som inte tillhör polisväsendet bör ha. Jag återkommer strax till detta.

Skrivelserna från räddningsverket och TSV rör i stort sett samma fråga, nämligen *rikspolisstyrelsens befogenhet att meddela föreskrifter* för polisverksamhet. Jag har tidigare (avsnitt 11) behandlat denna fråga från principiella utgångspunkter. De skäl som förs fram i verkens skrivelser är inte så starka att de bör föranleda något ändrat ställningstagande från min sida. Således bör det även i fortsättningen vara en uppgift för rikspolisstyrelsen att ta initiativ till samordnade aktiviteter inom trafikövervakningsområdet då sådana behövs. De regionala och lokala polismyndigheterna måste dock ha ett självständigt ansvar för hur sådana samordnade aktiviteter genomförs.

Rikspolisstyrelsen har i annat sammanhang hävdad att det funnits brister i genomförandet av vissa samordnade aktiviteter. Det kan därför enligt min mening finnas anledning att undersöka hur de samordnade aktiviteterna skall initieras och genomföras. I detta sammanhang vill jag peka på behovet av en ökad samverkan och samordning över länsgränserna genom länsstyrelsernas försorg. Även den frågan kan behöva belysas ytterligare.

Vad slutligen gäller *rikspolisstyrelsens framställning och skrivelsen från Stockholms kommunfullmäktige* vill jag anföra följande.

Önskemålet från Stockholms kommunfullmäktige om en särskild utredning av frågan om hur trafikövervakningen skall kunna förstärkas har mottagits positivt vid remissbehandlingen, bl. a. av rikspolisstyrelsen. Det torde därför som jag ser det finnas goda förutsättningar för konstruktiva förslag i syfte att förbättra trafikövervakningen och därmed trafiksäkerheten i främst tätorterna. Rikspolisstyrelsen har för egen del begärt att det skall ske en översyn av trafikpolisens organisation m. m. Med tanke på att formerna för polisens trafikövervakningsverksamhet – fränsett de organisationsförändringar som genomfördes i samband med polisreformen år 1984 och år 1985 – i stort varit oförändrade i mer än 25 år framstår en sådan översyn som både befogad och önskvärd. En utredning bör dock inte huvudsakligen begränsas till organisationsfrågor. Även frågor om formerna för polisens trafikövervakning och effekterna av olika arbetsmetoder m. m. bör belysas.

Mot bakgrund av vad statsmakterna tidigare uttalat om betydelsen av en effektiv trafikövervakning samt de nu aktualiserade frågeställningarna avser jag att föreslå regeringen att en särskild utredare tillkallas för att se över ett antal frågor på trafikövervakningsområdet. Hit hör bl. a. att ytterligare utreda frågan om vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för kontrollen av fordon på väg samt att undersöka förutsättningarna för en bättre samverkan mellan de berörda myndigheterna på detta område. Vidare bör utredaren undersöka hur en ökad kommunal medverkan i trafikövervakningen skulle kunna utformas samt i övrigt granska arbetsformerna och organisationen m. m. för trafikövervakningsverksamheten. Samtidigt bör utredaren också undersöka hur länsstyrelserna utvecklat sin samordning av trafikövervakningen.

## 15 Internationellt samarbete

**Mitt förslag:** Sverige skall förstärka och utveckla samarbetet på polisområdet med andra länder i kampen mot den internationella brottsligheten. Därvid är det särskilt angeläget att finna vägar för ett utvidgat och mer reglerat samarbete på polisområdet med länderna i EG. I fråga om det samarbete som inte direkt följer av internationella åtaganden läggs fast vissa allmänna riktlinjer. Rikspolisstyrelsen skall ha huvudansvaret för det internationella polissamarbetet.

### Skälen för mitt förslag

#### Bakgrund

På brottsbekämpningens område har det sedan länge förekommit ett samarbete mellan olika länders polisorganisationer. Det gemensamma intresset av att bekämpa brott har under årens lopp visat sig vara sådant att ett fruktbarande kriminalpolissamarbete har kunnat ske också i tider av internationell politisk instabilitet. Ett uttryck för detta utgör framför allt den internationella polisorganisationen Interpol (International Criminal Poli-

ce Organization) som bildades redan år 1923. Omkring 150 länder är medlemmar i Interpol. Sverige har varit medlem sedan år 1926.

Även om det internationella polissamarbetet är av relativt gammalt datum, är det kanske först under de senaste decennierna som behovet av ett sådant samarbete har blivit mer allmängiltigt. Detta hänger samman bl. a. med den utveckling mot en tilltagande internationalisering som sker på de flesta samhällsområden och den ökade rörligheten över nationsgränserna. Dessa förhållanden har bidragit till uppkomsten av en alltmer internationellt orienterad brottslighet. Den internationella terrorismen och den internationella narkotikahandeln är de mest uppmärksammade yttringarna av denna utveckling. Den illegala vapenhandeln och olika former av ekonomisk brottslighet utgör andra exempel på internationell kriminalitet som har ökat.

Behovet av ett internationellt polissamarbete har också för svenskt vidkommande fått särskild aktualitet under senare år. Orsakerna till detta är framför allt att söka i den västeuropeiska integrationen och Sveriges närmande till de Europeiska gemenskaperna (EG), den ökade invandringen till Sverige och, under den allra senaste tiden, de förändringar som sker i Östeuropa. Det finns mycket som talar för att utvecklingen kan komma att innebära att vårt land utsätts för en tilltagande kriminalitet med ursprung i andra länder eller som spänner över flera länder.

Innan jag går över till att beskriva den gällande ordningen beträffande det internationella polissamarbetet, skall nämnas att jag inte kommer att särskilt beröra frågan om internationellt samarbete inom säkerhetspolisens verksamhetsområde. I den saken får jag i stället hänvisa till rapporten (SOU 1989:18) Säkerhetspolisens arbetsmetoder.

#### Gällande ordning

Det nuvarande samarbetet på brottsbekämpningens område som Sverige har med andra länder sker i olika former. Det mest grundläggande samarbetet sker inom ramen för de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har på flera områden. Det gäller bl. a. i fråga om det som brukar kallas internationell rättshjälp i brottmål och som rör främst utlämning, överförande av lagföring för brott, bevisupptagning och användning av tvångsmedel (se SOU 1987:14 s. 115). Samarbetet grundas på internationella konventioner eller på bilaterala överenskommelser. Angående gällande ordning i fråga om inbördes rättshjälp i brottmål kan hänvisas till prop. 1989/90:55. Sverige har vidare konventionsåtaganden som föranlett en anpassning av den straff- och processrättsliga regleringen avseende vissa gärningar, såsom tagande av gisslan, flygplanskapning och luftfartssabotage (se t. ex. prop. 1989/90:82 och 1989/90:130). Utvecklingen inom de här områdena sker i huvudsak inom ramen för det arbete som bedrivs inom FN och inom Europarådet; ett visst utvecklingsarbete sker också på bilateral basis.

Utöver samarbetet genom Interpol och vid sidan av det mer regelstyrda samarbete som sker inom ramen för de folkrättsliga förpliktelserna förekommer det ett mer eller mindre långtgående informellt samarbete med andra länders polisorgan. Ett utvecklat sådant samarbete sker sedan



många år framför allt mellan polisen i de nordiska länderna. Till grund för samarbetet finns ett särskilt avtal från år 1968 mellan de berörda centrala polisorganen. Avtalet innebär i princip att de lokala polismyndigheterna tar direktkontakt med varandra utan medverkan av Interpol. Samarbetet är tämligen omfattande, och det avser inte bara frågor som har karaktär av inbördes rättshjälp i brottmål utan också mer operativt inriktade åtgärder. Särskilt på narkotikaområdet är samarbetet mellan de nordiska länderna väl utvecklat. Samarbetet, som hålls samman i den s. k. Polis-Tull-Narkotika (PTN)- gruppen, omfattar både polis- och tullområdet. Det nordiska samarbetet på narkotikaområdet är också internationellt inriktat genom det system med gemensamma narkotikasambandsmän som utvecklats.

De nordiska länderna har för närvarande sammanlagt tolv polismän, varav fem från Sverige, stationerade som sambandsmän i tio olika länder av strategisk betydelse för narkotikabrottsligheten i Norden. Det gäller producent- och transitländer (Cypern, Grekland, Nederländerna, Pakistan, Spanien, Storbritannien, Thailand, Turkiet, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike). Systemet med sambandsmän omfattar också tullmyndigheterna som medverkar med fem tulltjänstemän. Sambandsmännens verksamhet utgör ett komplement till det samarbete som redan äger rum inom ramen för Interpol och för det internationella tullsamarbetet CCC (Customs Co-operation Council). Syftet med att placera ut sambandsmän är att stärka och effektivisera det internationella samarbetet på narkotikaområdet. Verksamheten sker inom ramen för gällande nationella lagar samt internationella konventioner och andra avtal. För de polisära sambandsmännen gäller en av de nordiska ländernas centrala polisorgan gemensamt utfärdad instruktion. För tullsambandsmännens verksamhet gäller en särskild instruktion utfärdad av generaltullstyrelsen. Sambandsmännen får inte utföra direkta operativa uppgifter. De skall som observatörer aktivt bistå värdlandets och de nordiska ländernas myndigheter med att bekämpa narkotikakriminalitet bl. a. genom att samla in och förmedla upplysningar inom sitt verksamhetsområde.

Vid det senaste nordiska ministermötet om narkotika den 23 januari 1990 i Stockholm berördes frågan om att utvidga systemet med narkotikasambandsmän. Fråga har därefter uppkommit om att stationera två sambandsmän från den svenska polisen, i Polen respektive i Ungern.

Utöver de nu nämnda nordiska narkotikasambandsmännen har Sverige sedan år 1988 en polisman placerad hos narkotikapolisen i Köpenhamn för att där hjälpa den danska polisen i narkotikaärenden som rör Sverige.

Att ha polismän stationerade i andra länder är en ordning som för svenskt vidkommande tillämpas också inom andra verksamhetsområden än narkotikabekämpningen. Sålunda finns sedan början av år 1986 svenska polismän stationerade vid Köpenhamns flygplats med uppgift att biträda den danska polisen i fråga om resande till Sverige som kan antas ansöka om asyl. Verksamheten tar i huvudsak sikte på att motverka dokumentlöshet och i förekommande fall bruket av falska pass och viseringar. Detta samarbete, som också sker med norsk polis på platsen, äger rum inom ramen för den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Som ett annat led i åtgärderna mot missbruket av asylrätten och mot dokumentlösheten i

samband med inresa till Sverige finns, efter beslut av regeringen i november 1989, ett antal svenska polismän tillfälligt utsända till andra platser i utlandet som är betydelsefulla i sammanhanget. Dessa polismän, som alternerar mellan olika länder, är verksamma dels vid de svenska beskickningarna, dels vid de internationella flygplatserna (Amsterdam, Damaskus, Dubai, Frankfurt och Teheran). Enligt regeringens beslut gäller detta arrangemang under innevarande budgetår. För dessa polismän gäller, liksom för övriga sambandsmän, att de inte får utföra operativa uppgifter.

Som jag nyss nämnde förekommer det ett tämligen omfattande informellt samarbete mellan svensk polis och utländska polisorgan. Samarbetet är i regel mer utvecklat än vad som i förekommande fall förutsätts enligt formella överenskommelser. Förutom med de nordiska länderna sker ett fortlöpande sådant samarbete från svensk sida huvudsakligen med länder som är berörda av en mångnationell kriminalitet av samma eller likartat slag som Sverige. Det rör sig naturligen i första hand om länderna i Västeuropa. Under den allra senaste tiden har också ett visst intresse knutit sig till frågan om samarbete på polisområdet med några östeuropeiska stater. Det informella samarbetet är i regel praktiskt inriktat, och det bygger i hög grad på ömsesidigt förtroende mellan de berörda ländernas myndigheter. Sverige har tills alldeles nyligen inte haft några bilaterala överenskommelser som direkt tagit sikte på polissamarbete. I maj förra året ingick dock Sverige och Spanien ett samförståndsavtal om att öka det bilaterala samarbetet för att bekämpa terrorism, illegal narkotikahandel och grov organiserad brottslighet. Ett liknande avtal ingicks i december förra året mellan Sverige och Frankrike. De båda avtalen tar i första hand sikte på ett ökat informationsutbyte.

När det gäller förhållandet till länderna i EG bör här särskilt nämnas den verksamhet som bedrivs inom den s. k. TREVI-gruppen. Den består av de tolv EG-ländernas ministrar ansvariga för brottsbekämpning, dvs. av justitie- eller inrikesministrarna. TREVI-gruppens arbete tar sikte på att främja medlemsstaternas samarbete i kampen mot i första hand terrorismen, men även mot narkotikabrottsligheten och mot den organiserade kriminaliteten. Till TREVI-gruppen är också knutna EG-ländernas ministrar för immigration. TREVI-gruppens verksamhet sker till en viss del tillsammans med några s. k. likasinnade (like-minded) länder, däribland Sverige. Detta innebär i huvudsak att Sverige på ministernivå (för närvarande genom civilministern) deltar i sammankomster ett par gånger varje år med TREVI-gruppens s. k. trojka, som består av gruppens ordförande, föregående ordförande och kommande ordförande. Vid sammankomsterna sker ett visst allmänt informationsutbyte samtidigt som Sverige har möjligheter att föra fram egna önskemål och synpunkter i de samarbetsfrågor som behandlas av TREVI-gruppen. Som en följd av Sveriges ställning som likasinnad nation har företrädare för svenskt polisväsende kunnat delta i seminarier och konferenser i olika aktuella ämnen, såsom flygplats-säkerhet, förfalskning av resedokument, datakriminalitet och märkning av sprängämnen.

Vid det senaste mötet med TREVI-gruppen i december 1989 i Paris antog gruppen en deklARATION rörande riktlinjer för polissamarbetet. Dessa

går ut på att man med förtur skall utveckla samarbetet när det gäller kampen mot terrorismen, den illegala narkotikahandeln och andra former av organiserad brottslighet. För detta ändamål skall man främja utbytet av sambandsmän (liaison officers) hos medlemsländerna. De nationella myndigheterna skall fortlöpande hålla varandra informerade om terroristgruppers aktiviteter, om narkotikahandeln och om förhållanden som rör andra former av organiserad kriminalitet. Enligt riktlinjerna skall man inom EG också pröva möjligheterna av att inrätta ett gemensamt kommunikationssystem avsett för information rörande vissa typer av grövre brottslighet. Även en harmonisering av blivande lagstiftning eftersträvas. Riktlinjerna omfattar också olika frågor om samarbetet vid gemensamma nationsgränser som går ut på en ökad operativ samverkan; i det sammanhanget skall prövas bl. a. möjligheterna av att efter bilaterala överenskommelser låta respektive lands polismyndigheter överskrida ett annat lands gränser vid ett omedelbart förföljande av brottslingar. I riktlinjerna anges vidare att man avser att utveckla ett nät av sambandsmän i länder utanför EG i syfte att stärka i första hand kampen mot narkotikabrottsligheten. Slutligen anges att likasinnade länder skall hållas informerade om den utveckling som sker enligt de aktuella riktlinjerna.

### Överväganden

Jag är angelägen att understryka betydelsen av att vi i Sverige fortsätter att utveckla ett nära samarbete med andra länder och mellanfolkliga organisationer i kampen mot den internationella brottsligheten. Med den utveckling mot ökad öppenhet som sker i vår omvärld följer en alltmer internationellt orienterad brottslighet. Denna utnyttjar de begränsningar som råder för de nationella polisorganen, skillnaderna i olika länders judiciella system och den brist på samarbete och samordning som trots allt råder mellan de brottsbekämpande organen i olika länder. Effektiviteten i vårt inhemska polisarbete mot den internationella kriminalitet som vi utsätts för är i många fall helt beroende av ett utvecklat samarbete med främst andra länders polisorgan.

Strävandena att stärka vårt samarbete med andra länder bör enligt min mening ske i huvudsak på samma sätt som hittills. Samarbetet bör således utvecklas inom ramen för det arbete på området som äger rum i FN och i Europarådet och genom Interpol. Samtidigt är det som jag ser det särskilt angeläget att finna vägar för ett utvidgat och mer reglerat samarbete på polisområdet med länderna i EG. Genom avtal eller andra arrangemang på bl. a. rättshjälpsområdet bör i förekommande fall samarbetet kunna fördjupas också med andra länder, framför allt i vårt närområde.

Utöver det samarbete som grundas på konventioner och andra internationella åtaganden samt på internationell praxis på området bör också det mer informella polissamarbetet utvecklas.

Att utveckla samarbetet på polisområdet med EG och med dess medlemsländer utgör en naturlig del i Sveriges strävanden att åstadkomma ett fördjupat och breddat samarbete med EG på alla samhällsområden där detta är förenligt med neutralitetspolitiken. Intresset av ett utvecklat sam-

arbete på polisområdet är förestavat av den utveckling som kan förutses bli följden för Sverige och övriga länder inom den nordiska passunionen av att gränskontrollen mellan EG:s medlemsländer avskaffas. Det är dock inte bara området personers rörlighet som kan få betydelse, utan också införandet av en fri rörlighet för kapital och för varor. För utvecklingen av ett svenskt polissamarbete med länderna i EG är Sveriges ställning i förhållande till TREVIGruppen av stor betydelse. Enligt min mening bör de möjligheter till samarbete som därigenom erbjuds tas till vara.

Hittills har det internationella samarbete som svensk polis deltar i vuxit fram utan någon särskild författningsreglering. I fråga om det samarbete som inte följer direkt av internationella åtaganden saknas varje form av reglering. Med hänsyn till att detta samarbete kan förutses komma att öka i omfattning anser jag att det finns skäl att åtminstone lägga fast vissa särskilda riktlinjer för detta och för andra verksamhetsformer som rör den svenska polisens utlandsengagemang. Däremot anser jag att det på grund av den snabba händelseutvecklingen i vår omvärld inte nu bör ske någon författningsreglering på området. Av samma skäl anser jag att de riktlinjer som bör läggas fast måste vara ganska allmänt hållna. Utöver vad jag i det föregående sagt om inriktningen av det internationella polissamarbetet bör följande gälla i de hänseenden som jag nu angett.

– Såsom hittills bör en permanent stationering av svenska polismän i utlandet ske först efter anmälan därom till regeringen eller efter beslut av regeringen.

– Samarbete av mer allmän och fortlöpande karaktär bör inte inledas med länder med vilka sådant samarbete inte tidigare förekommit utan att anmälan dessförinnan görs till regeringen. Detta hindrar dock inte att polisen i enskilda ärenden samverkar med sådana länder. I förhållande till länder vars inre politiska förhållanden är oacceptabla från svensk synpunkt bör stor återhållsamhet iakttagas när det gäller annat samarbete än sådant som sker genom Interpol.

– Ett mer allmänt och fortlöpande samarbete bör i första hand inriktas på att förhindra och utreda narkotikabrottslighet, grov organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet med särskilt högt straffvärde. Samarbete med utländsk myndighet skall inte ske i fråga om politiska brott; jfr. 6 § lagen (1957:668) om utlämning för brott.

– Det är knappast lämpligt eller ens möjligt att annat än i allmänna ordalag ange vad det polisiära samarbetet över gränserna bör ta sikte på. I första hand anger vår lagstiftning möjligheterna och begränsningarna beträffande samarbetet med en utländsk polismyndighet. Därav följer att samarbetet i huvudsak kan omfatta informationsutbyte av olika slag och samordning av operativa åtgärder. Ett informationsutbyte innebär att det kan uppkomma fråga om att lämna ut uppgifter om enskilda personer här i landet. I den mån sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) får givetvis frågan om att lämna ut uppgifterna prövas enligt de bestämmelser som gäller (se 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen).

En ökad inriktning för svenskt vidkommande på det internationella

polissamarbetet aktualiserar frågan hur detta arbete organisatoriskt skall ordnas på de områden som inte hör till säkerhetspolisens verksamhet.

Nuvarande internationella kontakter mellan olika länders polisorganisationer sker regelmässigt, förutom genom Interpol, mellan de centrala kriminalpoliserna. Det internationella samarbetet ställer stora krav på erfarenhet och kunskaper om andra länders rättsordningar och praxis. Dessutom fordrar ett väl fungerande samarbete ett ömsesidigt förtroende vilket ofta kan byggas upp endast genom personliga kontakter.

En samstämmig uppfattning i många länder är att det även i framtiden behövs en central enhet i varje land dit andra länders polis kan vända sig när det behövs hjälp och stöd i ett ärende. En sådan enhet inom det svenska polisväsendet bör enligt min uppfattning ha som en huvuduppgift att bekämpa den internationella eller gränsöverskridande brottsligheten. I detta arbete ingår att genom ett väl utarbetat och väl fungerande informationssystem inhämta information och kunskaper om den internationella brottslighetens utveckling och dess utövare. Denna information och dessa kunskaper skall enheten både på förfrågan och på eget initiativ fortlöpande förmedla dels till andra länder, dels till de inhemska regionala och lokala polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen är enligt sin instruktion nationell byrå för Interpol och har till uppgift att utprätthålla de förbindelser som behövs med utländska polismyndigheter. Rikspolisstyrelsen har befogenhet att leda polisverksamhet bl. a. i fråga om spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av vissa brott om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har internationell anknytning. Inom rikspolisstyrelsen handläggs dessa ärenden vid byrån för ledning av polisverksamhet (polisbyrå II) och där vid den enhet som brukar kallas rikskriminalen. Inom rikskriminalen har det under många år byggts upp en erfarenhet och ett kunnande och ett kontaktnät på de nu aktuella områdena. Vid sidan av rikskriminalen har inom rikspolisstyrelsen skapats resurser för ett utvecklingsarbete på det internationella området.

Mot denna bakgrund är det enligt min uppfattning lämpligt att rikspolisstyrelsen även framdeles bör vara det organ inom landet som bör ha huvudansvaret för det internationella polissamarbetet och som således bör svara för de uppgifter på området som i enlighet med vad jag nyss sagt bör ankomma på en central enhet. Styrelsen bör också svara för det utvecklingsarbete som krävs när det gäller internationella frågor på polisområdet. Av särskild betydelse i detta hänseende är att uppmärksamma behovet av samordning i fråga om bl. a. teknik och på det administrativa och rättsliga området.

Vad jag nu sagt om rikspolisstyrelsens roll utesluter inte att de regionala och lokala polismyndigheterna tar befattning med brottslighet som har internationell anknytning. Särskilt de tre största polismyndigheterna i Sverige torde ha sådana kvalificerade resurser att de också kan hantera internationellt anknuten brottslighet. Det nordiska samarbetet förutsätter för övrigt att de lokala och regionala polismyndigheterna i de nordiska länderna i princip samverkar direkt med varandra.

**Min bedömning:** Tillsättningen av polischefstjänster bör ske snabbare. Tyngdpunkten i tillsättningsförfarandet bör ligga på regional och lokal nivå. Tjänster som kommissarie i den lokala polisorganisationen bör tillsättas av de lokala polismyndigheterna med länsstyrelsen som enda överklagandeinstans.

### Skälen för min bedömning

#### Tillsättning av polischefstjänster

##### *Bakgrund*

Mot bakgrund av en viss kritik mot det då rådande vitsordssystemet och tillsättningsförfarandet fick 1981 års polisberedning i december 1983 i uppdrag (Dir. 1983:68) att bl. a. överväga frågan om inrättande av en tjänsteförslagsnämnd inom polisväsendet.

Polisberedningen uttalade i delbetänkandet (Ds Ju 1984:9) Tjänsteförslagsnämnd inom polisväsendet att det dåvarande förslags- och vitsordsförfarandet inom polisväsendet otvivelaktigt hade vissa brister. Polisberedningen föreslog därför att det för beredning av ärenden som gällde tillsättande av vissa polischefstjänster skulle inrättas en särskild nämnd.

I 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 4 s. 48) förklarade sig departementschefen tveksam till förslaget att inrätta en central tjänsteförslagsnämnd. Särskilt ifrågasatte han hur en sådan central nämnd skulle kunna placeras in i det decentraliserade system som kännetecknade den då nyss genomförda polisreformen. Departementschefen stannade därför för att inte föreslå en central förslagsnämnd för polisväsendet. Enligt hans mening borde man kunna komma fram till ett förbättrat vitsordssystem om man utnyttjade den centrala förvaltningsmyndighetens kunskaper och överblick över polischefskåren. Departementschefen ansåg sålunda att rikspolisstyrelsen borde ges till uppgift att lämna synpunkter på sökandena till polischefstjänster.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen förklarade sig justitieutskottet (JuU 1985/86:19 s. 14) hysa sympati för departementschefens syn på hur man skulle åstadkomma förbättringar av vitsordssystemet. Samtidigt tog utskottet avstånd från motionsyrkanden om att tillskapa ett centralt organ för tjänstetillsättningar. Utskottet förespråkade att rikspolisstyrelsens handhavande av tjänstetillsättningsfrågor skulle ske under lekmanamedverkan, och utskottet underströk i sammanhanget vikten av parlamentarisk anknytning i denna medverkan. Riksdagen följde utskottet (rskr. 163).

De bestämmelser i polisförordningen (1984:730) som nu gäller i fråga om förslags- och vitsordsförfarandet inom polisen har utformats i enlighet med de överväganden som nyss redovisats. Bestämmelserna innebär följande såvitt avser tillsättning av tjänster i den regionala och lokala polisorganisationen (7 kap. 3–6 §§).

Länspolismästarna vid polismyndigheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg förordnas av regeringen för högst sex år. Tjänsterna som biträdande länspolismästare vid dessa myndigheter tillsätts av regeringen efter anmälan av landshövdingen. Andra tjänster som länspolismästare, polismästare och polisöverintendent tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Tjänster som polisintendent, kommissarie och byråchef tillsätts av länsstyrelsen.

Innan länsstyrelsen lämnar ett förslag om en tjänstetillsättning eller beslutar att tillsätta en tjänst, skall yttrande inhämtas från polismyndigheten. I fråga om tjänst som länspolismästare, polismästare, polisöverintendent eller polisintendent skall dessutom länsstyrelsen först inhämta yttrande från rikspolisstyrelsen.

Tjänster som länspolischef tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Innan länsstyrelsen lämnar förslag i fråga om tjänst som länspolischef skall länsstyrelsen samråda med rikspolisstyrelsen. Tjänster som biträdande länspolischef tillsätts av länsstyrelsen efter samråd med rikspolisstyrelsen.

Tjänster som polischefsaspirant och polissekreterare tillsätts av rikspolisstyrelsen.

En ansökan om tjänst i polischefskarriären ges in till länsstyrelsen i det län där tjänsten är ledig. Ansökan till tjänst som polischefsaspirant och polissekreterare inges dock till rikspolisstyrelsen.

Länsstyrelsen upprättar efter ansökningstidens utgång en förteckning över samtliga sökande. Denna förteckning översänds därefter, tillsammans med samtliga ansökningshandlingar, till rikspolisstyrelsen för yttrande. Rikspolisstyrelsens yttrande lämnas av rikspolischefen. En referensgrupp för beredning av tjänstetillsättningsärenden inför rikspolischefens beslut har på grundval av riksdagens ställningstagande inrättats vid styrelsen. Gruppen lämnas tillfälle att yttra sig i de ärenden där rikspolisstyrelsen har att till länsstyrelsen lämna yttrande, där länsstyrelsen begärt samråd eller där rikspolisstyrelsen har att fatta beslut angående tillsättning av polissekreterartjänst. I gruppen ingår bl. a. två lekmanaledamöter med parlamentarisk förankring.

Vid rikspolisstyrelsens beredning av ärendena genomförs referensundersökning. I vissa ärenden förekommer även anställningsintervjuer. Sådana intervjuer har sedan den nya ordningen infördes genomförts i många tillsättningsärenden såväl vid rikspolisstyrelsen i dess referensgrupp som vid länsstyrelsen respektive polismyndigheten. I några ärenden har samtliga instanser genomfört ett intervjuförfarande beträffande samma tjänst.

Rikspolisstyrelsen lämnar med eget yttrande ärendet tillbaka till länsstyrelsen. Denna inhämtar härefter yttrande från den lokala polismyndighe-

ten i de fall då detta skall ske. Därefter beslutar länsstyrelsen om tillsättning av tjänsten eller lämnar förslag till regeringen.

### *Tillsättningsförfarandet i framtiden*

Det gällande tillsättningsförfarandet har gett upphov till kritik. Förfarandet anses både tungrott och omständligt främst på grund av att ett flertal olika myndigheter efter varandra och på olika sätt deltar i beslutsprocessen. Det kan förekomma att fler än 50 personer mer aktivt deltar i urvalsprocessen för en enda polischefstjänst. Förfarandet vid tillsättning av en polischef kan ta upp till ett år. Vidare har det bl. a. riktats kritik mot att rikspolisstyrelsen yttrar sig före den lokala polismyndigheten.

Möjligheten att komma till rätta med de olägenheter som de nu beskrivna förhållandena utgör har övervägts inom regeringskansliet. Som ett led i detta utarbetades under hösten 1988 ett utkast till en ordning som bl. a. innebar att en tjänsteförslagsnämnd skulle inrättas vid rikspolisstyrelsen.

En s. k. hearing angående utkastet anordnades i december 1988. I denna hearing deltog företrädare för den regionala och den lokala polisorganisationen samt för de fackliga organisationerna. En knapp majoritet av deltagarna ställde sig positiv till tanken på en central tjänsteförslagsnämnd för polisväsendet. Denna grupp, som till största delen utgjordes av företrädare för den lokala polisorganisationen, ansåg att man med en sådan ordning borde kunna skapa förutsättningar för förkortade handläggningstider vid tjänstetillsättningar.

I gruppen som var negativ till tanken på en tjänsteförslagsnämnd dominerade de regionala myndigheterna. De motiverade sitt ställningstagande med att det borde vara möjligt att åstadkomma en snabbare handläggning inom det rådande tjänstetillsättningsförfarandet. Som ett särskilt skäl mot en tjänsteförslagsnämnd anfördes att länsstyrelsen som högsta polisorgan i länet bör ha ett stort inflytande vid tillsättningar av polischefstjänster.

*För egen del* vill jag till att börja med framhålla att det både för samhället och för polisen är viktigt att förslags- och beslutsorganen har tillgång till ett kvalificerat och brett underlag i ärenden om tillsättning av tjänster i polischefskarriären. För polisens effektivitet är det väsentligt att de berörda tjänsterna tillsätts med kunniga och i övrigt för tjänsterna väl lämpade personer. De som söker tjänster har å sin sida ett berättigat intresse av att det finns ett fullgott beslutsunderlag och att tillsättningsförfarandet uppfyller kraven på rättssäkerhet. De sedan några år genomförda förändringarna inom det aktuella området har enligt min mening inneburit en påtaglig förbättring i förhållande till tidigare ordning.

Jag anser dock att de erfarenheter som vunnits av den nuvarande ordningen visar att tillsättningsförfarandet måste reformeras så att det blir enklare och framför allt snabbare. Det är inte rimligt att handläggningen av ett tillsättningsärende kan ta upp till ett år. Kritiken mot det nuvarande förfarandet har ju också främst gällt de långa handläggningstiderna.

Enligt min mening bör en reformering av tillsättningsförfarandet inte ske genom att en central tjänsteförslagsnämnd tillskapas. De skäl mot en



sådan ordning som tidigare anförts av statsmakterna har alltjämt aktualitet. Jag anser att man bör kunna råda bot på de brister som nuvarande system rymmer genom att ändra vissa rutiner i förfarandet. En strävan bör härvidlag vara att förskjuta tyngdpunkten i tillsättningsförfarandet till regional och lokal nivå.

Enligt min mening bör följande handläggningsordning gälla i tillsättningsförfarandet.

Handläggningen av tillsättningsärenden bör påbörjas så snart ansökningstiden för den aktuella tjänsten löpt ut. Som jag redogjort för tidigare upprättar länsstyrelsen efter ansökningstidens utgång en förteckning över samtliga sökande. För att främja bl. a. ökad snabbhet i förfarandet bör referenstagning och anställningsintervjuer ske snarast därefter.

Referens- och intervjuförfarandet bör göras hos den förslagsställande myndigheten. Det innebär att den regionala myndigheten bör inhämta referenser och intervju sökande till sådana tjänster som tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen, dvs. vissa länspolisöverintendenter, länspolischef, polismästare och polisöverintendent. Vid detta förfarande kan även i förekommande fall representanter för den lokala polismyndigheten medverka. Efter den regionala myndighetens beredning bör tillsättningsärendet samtidigt tillställas rikspolisstyrelsen och i förekommande fall den lokala polismyndigheten för yttrande eller samråd innan den regionala myndigheten avger förslag till regeringen. I princip bör det inte förekomma referenstagning och anställningsintervjuer annat än vid länsstyrelsens beredning.

När det gäller tillsättning av tjänster som polisintendent i den lokala polisorganisationen bör den lokala polismyndigheten inhämta referenser och intervju de sökande till tjänsten. Här kan även representanter för den regionala myndigheten medverka. Efter polismyndighetens yttrande till länsstyrelsen bör länsstyrelsen i regel inhämta yttrande från rikspolisstyrelsen innan den tillsätter tjänsten. Rutinerna för tillsättande av tjänster som biträdande länspolischef bör inte förändras på annat sätt än att anställnings- och intervjuförfarandet i princip bara bör utföras av den regionala myndigheten.

När rikspolisstyrelsen eller lokal polismyndighet skall yttra sig bör länsstyrelsen ange inom vilken tid yttrandet skall avges. En strävan bör vara att remisstiden skall vara så kort som möjlig.

I sammanhanget vill jag även beröra ledigkungörandet av tjänster. När en tjänst blir ledig till följd av att innehavaren pensioneras kan det hända att tjänsten kungörs ledig först sedan tjänsten lämnats. Den fördröjning av tillsättningsärendet som detta innebär anser jag inte vara godtagbar. Tillsättningsförfarandet bör inledas i sådan tid att tjänsten kan tillsättas senast vid den tidpunkt då den avgående tjänstemannen lämnar tjänsten. Det kan för kontinuiteten i verksamheten ibland vara värdefullt om den tillträdande tjänstemannen under någon tid får möjlighet att ta del av de erfarenheter och kunskaper om myndigheten och dess personal som den avgående tjänstemannen har. Ett tillsättningsbeslut bör därför kunna fattas innan tjänsten faktiskt blivit ledig.

Vad jag nu sagt bör i princip gälla vid alla successioner. Enligt min mening bör därför ändrade rutiner införas i det avseende som nu berörs.

Sammanfattningsvis anser jag att de handläggningsrutiner som jag förordat bör leda till ett snabbare och mer lätthanterligt tillsättningsförfarande än det nuvarande. Den beskrivna ordningen garanterar enligt min uppfattning samtidigt att tillsättningsorganet får ett kvalificerat och sakligt underlag för sin bedömning av de sökandes kvalifikationer för tjänsten.

#### Tidsbegränsade chefsförordnanden för vissa högre tjänstemän

Som jag tidigare nämnt är det endast länspolismästarna vid polismyndigheterna i Stockholm, Malmö och Göteborg som av regeringen tillsätts genom förordnande för en bestämd tid, nämligen högst sex år. Andra tjänster som länspolismästare, länspolischefer, tjänsten som biträdande länspolismästare samt tjänsterna som polisöverintendent vid polismyndigheten i Stockholm tillsätts av regeringen genom fullmakt. Andra tjänster som biträdande länspolismästare och polisöverintendent samt samtliga tjänster som polismästare tillsätts av regeringen genom förordnande tills vidare.

Vid rikspolisstyrelsen tillsätts rikspolischefen, säkerhetspolischefen och överdirektören av regeringen genom förordnande för en bestämd tid. Tjänster som avdelningschef, chefsjurist, rektor, professor, chef för byrå för ledning av polisverksamhet samt tjänster som chef för huvudenhet vid säkerhetspolisen tillsätts av regeringen genom förordnande tills vidare.

Jag har i avsnittet om ett nytt budgetsystem för polisväsendet framhållit att polischeferna kommer att få ett väsentligt utökat myndighetsansvar bl. a. på det ekonomiska området genom den nya budgetprocessen. Vidare kommer det, bl. a. till följd av mina övriga förslag, att ställas ökade krav på myndighetschefernas förmåga att genom olika ledningsåtgärder öka effektiviteten inom olika verksamhetsområden. Det kan mot denna bakgrund och även av andra verksamhetsmässiga skäl finnas anledning att diskutera huruvida de anställningsformer som gäller för vissa chefer inom polisväsendet är helt ändamålsenliga. I denna sak vill jag anföra följande.

Frågor om bl. a. den framtida chefsförsörjningen i statsförvaltningen, dvs. de högre chefernas rekrytering, rörlighet och utbildning, behandlas i verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99). De principiella utgångspunkterna för chefsförsörjningen och inriktningen av denna borde enligt departementschefen vara att rekryterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer mera systematiskt och målmedvetet bör utnyttjas med inriktning på att förnya, förändra och effektivisera den statliga förvaltningen. En uppfattning som enligt vad som anfördes i propositionen haft stöd av forskningen är att chefers egen utveckling och benägenhet för förnyelse avtar efter många år i samma befattning.

Sammantaget borde enligt departementschefen de ständigt förändrade kraven i chefsrollen och behovet av rörlighet i de högsta chefsbefattningarna leda fram till en delvis förändrad syn på verkschefskarriären. Den borde framöver i normalfallet kunna inrymma perioder av chefskap för

olika verksamheter åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra krävande poster i förvaltningen.

Resonemangen om de positiva värden som en ökad rörlighet kan inrymma var enligt departementschefen självfallet också tillämpliga på andra nivåer i myndigheterna; tidsbegränsade chefsförordnanden bör därför i framtiden i större utsträckning än vad som sker i dag tillämpas för avdelningschefer och motsvarande. Departementschefen var dock inte beredd att förorda att avdelningschefer normalt skall anställas på tidsbestämda förordnanden på samma grunder som gäller för verksamchefer, dvs. med rätt till förordnandepension efter minst ett antal år. Däremot förordade departementschefen en utökad tillämpning av den ordning med chefsförordnanden för avdelningschefer och i vissa fall byråchefer som utnyttjas inom flera myndigheter. Förfarandet innebär att chefer inom ramen för sin anställning i myndigheten placeras på en i tiden avgränsad uppgift, t. ex. sex år, som chef för en viss funktion. I god tid före denna tidsperiods utgång prövas frågan om de fortsatta uppgifterna. För en fortsatt chefsfunktion bör en kortare period kunna bestämmas. Alternativt kan tjänstemannen ges nya arbetsuppgifter som allmänt sett bör vara likvärdiga med de tidigare. Likvärdigheten borde enligt vad departementschefen anförde i propositionen avse arbetsuppgifternas kvalifikationsgrad och ansvar i allmänhet eller inom ett specialområde och behöver alltså inte vara kopplat till ett chefsansvar.

De riktlinjer om chefsförsörjningen inom statsförvaltningen som riksdagen i enlighet med de nyss berörda förslagen från regeringen beslutade om våren 1987 (KU 1986/87: 29, rskr. 226) förs nu successivt ut i tillämpning. Jag anser att det finns goda skäl att nu pröva om dessa riktlinjer bör ges genomslag också inom polisväsendet. För en utveckling i sådan riktning talar inte bara de skäl som anförts tidigare utan också det väsentligt utökade chefsansvar som i framtiden kommer att åvila i första hand myndighetscheferna inom polisen. Jag anser således att man bör överväga möjligheterna av att införa tidsbegränsade chefsförordnanden för i första hand ytterligare ett antal höga tjänster i polisorganisationen. En förebild kan i detta sammanhang vara den ordning som tidigare beskrivits i fråga om bl. a. avdelningschefer och som tillämpas mer allmänt bl. a. inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen.

De tjänster jag i första hand tänker på i detta sammanhang är de regionala polischeferna. Jag anser sålunda att man i fråga om samtliga länspolismästare och de nuvarande länspolischeferna bör överväga möjligheterna att använda tidsbegränsade chefsförordnanden. Det kan också finnas skäl att överväga en motsvarande ordning för alla polismästartjänster, dvs. tjänsterna som chef för en lokal polismyndighet, samt för tjänsterna som avdelningschef vid rikspolisstyrelsen.

Att införa tidsbegränsade chefsförordnanden för de tjänster som jag nu angett kräver överväganden på en rad områden. En ny ordning skall givetvis inte ändra på den anställningstrygghet som råder i dag. De som förordnas att för viss tid vara chefer för lokala myndigheter måste därför och för att systemtet i övrigt skall kunna tillämpas på avsett sätt ges en grundtjänst inom polisorganisationen. En framkomlig väg kan här vara att grundtjänst-

ten knyts till den regionala myndigheten. Även andra lösningar är tänkbara. En annan fråga som måste övervägas närmare är hur en övergång till ett nytt system skall genomföras i förhållande till dem som i dag har förordnanden tills vidare på sina tjänster. De frågor det gäller måste övervägas i särskild ordning. Jag avser att i ett senare sammanhang återkomma till regeringen med förslag hur det utredningsarbete som behövs bör bedrivas. Vid ett sådant utredningsarbete anser jag att man inte kan undvika att också se på frågan om regeringen även framdeles bör tillsätta samtliga cheftjänster inom den lokala polisorganisationen.

#### Tillsättning av tjänster som kommissarie

Jag vill slutligen ta upp en fråga som bl. a. rör strävandena att avlasta regeringen ärenden om överklagande av myndigheternas beslut.

Beslut om tillsättande av tjänster som kommissarie fattas för närvarande av länsstyrelsen med regeringen som överklagandeinstans.

Vid den tidigare nämnda hearingen fick deltagarna även ta ställning till tanken på att de lokala polismyndigheterna skulle fatta dessa tillsättningsbeslut med länsstyrelsen som enda överklagandeinstans. En klar majoritet av deltagarna var positiv till en sådan ordning.

Jag anser för min del att den angivna ordningen är lämplig att införa av flera skäl. Som ett led i ett mera decentraliserat polisväsende är det viktigt att fler beslut fattas på den lokala nivån. Sökande till de nu berörda tjänsterna är också i övervägande antalet fall befattningshavare vid den aktuella myndigheten som då har den bästa och mest ingående kännedomen om de sökande. Länsstyrelsens ofta mycket goda överblick över både de aktuella sökandenas kvalifikationer samt över vilka krav som bör ställas på innehavarna av tjänsten borgar också för en god behandling av överklagandeärendena. Regeringen avlastas dessutom ett antal överklagandeärenden.

Det är min avsikt att senare för regeringen anmäla de författningsändringar som föranleds av övervägandena i detta avsnitt.

## 17 Genomförandet

### Lagförslag

I två hänseenden föreslås att riksdagen beslutar om ändring i polislagen (1984:387). Det föreslås sålunda dels att grundläggande regler om polisenämnder tas in i en ny paragraf, 5 a §, (se avsnitt 7), dels att länsstyrelsernas ökade befogenheter att under vissa förutsättningar besluta om polisverksamhet tas in i 6 § (se avsnitt 9). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1991.

### Andra författningsändringar

De föreslagna lagändringarna och andra förslag i denna proposition aktualiserar även ändringar i vissa förordningar. Detta gäller bl. a. polisförord-

ningen (1984:730), förordningen (1989:773) med instruktion för rikspolisstyrelsen och förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet.

Närmare bestämmelser om polisenämnderna bör, förutsatt att riksdagen antar lagförslaget i samma ämne, tas in i polisförordningen och träda i kraft den 1 januari 1991 (se avsnitt 7). Vid samma tidpunkt bör de regeringsföreskrifter införas som skall reglera länsstyrelsens ansvar för samverkansåtgärder samt länsstyrelsens vidgade befogenheter att besluta om regional polisverksamhet (se avsnitt 9). Den 1 januari 1991 bör också det nya förfarandet vid tillsättning av polischefstjänster och av tjänster som kommissarie träda i kraft (se avsnitt 16).

Förslaget om systemet med grundläggande organisation och fria resurser föranleder ändringar i bl. a. 2 kap. i polisförordningen. Dessa ändringar bör träda i kraft den 1 juli 1990 samtidigt med att den nya organisationsstrukturen införs (se avsnitt 8).

Befogenheten för rikspolisstyrelsen att vid särskilda händelser besluta om polisförstärkning från ett eller flera län till ett annat län bör införas snarast. Bestämmelser i saken bör tas in i rikspolisstyrelsens instruktion och gälla fr. o. m. den 1 juli 1990. Skyldigheten för polismyndigheterna att upprätta planer för polisinsatser vid särskilda händelser samt för skyddet av viktigare objekt inom polisdistriktet bör samtidigt tas in i polisförordningen (se avsnitt 13).

Andra överväganden och förslag i propositionen kan senare föranleda författningsändringar. Detta gäller t. ex. för rikskriminalens verksamhet samt *polishögskolans framtida organisation och verksamhet* (se avsnitt 11). Även den förändrade utbildningen inom polisväsendet torde komma att föranleda ändringar i förordningen om utbildning och forskning inom polisväsendet (se avsnitt 12).

Resultatet av de utredningsuppdrag som jag aviserat kan också senare komma att föranleda författningsändringar.

### Utredningsuppdrag

Jag har i det föregående i några avsnitt uttalat att vissa frågor bör utredas närmare innan slutlig ställning tas i saken.

Som jag närmare utvecklat anser jag att frågorna om vilken organisationsform som skall gälla för polisverksamheten på regional nivå och vilka uppgifter som framledes bör ankomma på de regionala polisorganen är av det slaget att de bör bli föremål för en särskild utredning (se avsnitt 2.2). Utredningen bör om möjligt ta sin början under hösten 1990.

Förutsatt att riksdagen godtar förslaget om avgiftsfinansiering på polisens område avser jag att under hösten 1990 återkomma till regeringen med förslag hur ett särskilt utredningsarbete i saken bör bedrivas (se avsnitt 6).

Såsom jag angett avses rikspolisstyrelsen senare få i uppdrag att utvärdera erfarenheterna av en försöksverksamhet gällande funktionen som vakthavande befäl för flera polismyndigheter (se avsnitt 9). Ett sådant uppdrag kommer att lämnas under hösten 1990.

Frågorna rörande bemanningen av byrån för ledning av polisverksamhet, rörande den s. k. postkommissionens verksamhet samt rörande resursanvändningen inom rikskriminalen har angetts lämpligen böra övervägas inom ramen för den nu pågående översynen inom rikspolisstyrelsen av styrelsens operativa ledningsuppgifter inom kriminalpolisområdet. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen med ett uppdrag till rikspolisstyrelsen att närmare utreda dessa tre frågor (se avsnitt 11). Detsamma gäller polishögskolans organisatoriska ställning. Jag räknar med att rikspolisstyrelsen bör få dessa uppdrag redan under våren 1990.

En särskild utredare bör tillkallas för att se över ett antal frågor på trafikövervakningsområdet (se avsnitt 14). Uppdraget bör lämnas under hösten 1990.

De frågor som hänger samman med övervägandena om tidsbegränsade chefsförordnanden för vissa högre tjänster inom polisväsendet måste övervägas i särskild ordning (se avsnitt 16). Jag kommer att under hösten 1990 återkomma till regeringen med ett förslag till hur ett särskilt utredningsarbete i den delen bör bedrivas.

Flera av de förändringar inom polisväsendet som jag har förordat i det föregående är sådana att det finns skäl för regeringen att sedermera låta utvärdera dessa. Det gäller bl. a. beträffande arbetsfördelningen mellan polispersonal och administrativ personal samt förändringarna i fråga om polismyndigheternas organisation.

## Övrigt

Regeringsbeslut om den närmare organisationen för varje polismyndighet avses bli meddelade i anslutning till regleringsbrevet för budgetåret 1990/91.

Följande ytterligare frågor som berörs i denna proposition och som inte behandlats särskilt i det föregående är för närvarande föremål för beredning inom regeringskansliet.

- Postverkets skrivelse till regeringen om handläggning av passärenden (se avsnitt 4).
- Generaltullstyrelsens skrivelse till regeringen om bl. a. frågor om ett fördjupat samarbete mellan tull och polis när det gäller den internordiska passkontrollen (se avsnitt 4).
- Kostnadsansvaret för flygplatskontrollen (se avsnitt 4).
- Den nya planerings- och budgetprocessen (se avsnitt 10).

## 18 Upprättat lagförslag

Inom civildepartementet har upprättats ett förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).

Förslaget har upprättats efter samråd med chefen för justitiedepartementet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

1. föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer som jag i det föregående har förordat i fråga om
  - inriktningen av polisens arbete (avsnitt 3),
  - polisens uppgifter (avsnitt 4),
  - avgiftsfinansiering på polisens område (avsnitt 6),
  - internationellt samarbete (avsnitt 15),
3. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i det föregående i övrigt har anfört.

## 20 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som han har hemställt om.

## Sammanställning av skrivelser, rapporter och redovisningar av utredningsuppdrag m.m.

Prop. 1989/90: 155  
Bilaga

- Skrivelse från rikspolisstyrelsen den 24 september 1987 rörande uppdrag åt rikspolisstyrelsen med anledning av juristkommissionens rapport (SOU 1987: 14) om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme (dnr P 24–89)
- Redovisning från länspolismästaren Nils E. Åhmansson den 29 december 1987 av utredningsuppdrag rörande polisens verksamhet vid särskilda händelser (dnr P 36–89)
- Skrivelse från rikspolisstyrelsen den 10 februari 1988 om polisens verksamhet vid särskilda händelser – pågående reformarbete vid rikspolisstyrelsen, m. m. (dnr P 41–89)
- Riksrevisionsverkets rapport den 30 mars 1988 Ordningspolisens – Ledning och kapacitetsutnyttjande (dnr Ju 1715–88)
- Skrivelse från rikspolisstyrelsen den 6 april 1988 rörande rekrytering av polisaspiranter, m. m. (dnr Ju 1431–88)
- Redovisning från rikspolisstyrelsen den 30 juni 1988 av utredningsuppdrag rörande forsknings- och utbildningsverksamheten vid rikspolisstyrelsen (dnr P 55–89)
- Redovisning från rikspolisstyrelsen den 7 december 1988 av utredningsuppdrag avseende organisationsförändringar i den lokala polisorganisationen (dnr P 128–89)
- Riksrevisionsverkets rapport den 16 januari 1989 rörande den statliga fordonskontrollen (dnr P 503–89)
- Framställning från Föreningen Sveriges polischefer den 16 februari 1989 om enklare arbetstids- och anställningsavtal, m. m. (dnr P 278–89)
- Skrivelse från Statens räddningsverk den 4 april 1989 rörande direktiv rätt gentemot polisdistriktet (dnr P 295–89)
- Skrivelse från Stockholms kommunfullmäktige den 24 april 1989 med begäran om särskild utredning av frågan om hur trafikövervakningen skall kunna förstärkas, m. m. (dnr P 336–89)
- Skrivelse från trafiksäkerhetsverket den 26 april 1989 rörande rikspolisstyrelsens befogenhet att samordna trafikövervakning (dnr P 326–89)
- Skrivelse från Tyresö kommun den 30 maj 1989 rörande kommunal polis (dnr KO 1441–89)
- Anslagsframställning för polisväsendet budgetåret 1990/91 (dnr P 438–89)
- Skrivelse från posten den 5 oktober 1989 rörande utfärdande och utlämning av pass på posten (dnr P 504–89)
- Redovisning från rikspolisstyrelsen och länsstyrelsernas organisationsnämnd den 12 oktober 1989 av utredningsuppdrag rörande utvärdering av länspolismästarmodellen, m. m. (dnr P 482–89)
- Skrivelse från länsstyrelsen i Norrbottens län den 16 oktober 1989 rörande den framtida regionala polisorganisationen (dnr P 487–89)
- Skrivelse från rikspolisstyrelsen den 17 oktober 1989 rörande riktlinjer för fördelning av arbetsuppgifter mellan polisiär och icke polisiär arbetskraft vid polismyndigheterna (dnr P 486–89)



- Skrivelse från rikspolisstyrelsen den 17 oktober 1989 med anmälan om rikspolisstyrelsens behov av ytterligare medel för vissa ändamål budgetåret 1989/90, m. m. (dnr P 489–89)
- Skrivelse från polismästaren Olof Ersgård, Vilhelmina, den 24 oktober 1989 rörande samverkan över distriktsgränserna i Västerbottens inland (dnr P 499–89)
- Skrivelse från Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) den 1 november 1989 angående LON:s analys av det material som legat till grund för utvärderingen av länspolismästarmodellen (dnr P 482–89)
- Skrivelse från polismyndigheten i Katrineholm den 7 november 1989 om den regionala polisverksamhetens organisation (dnr P 521–89)
- Skrivelse från polispersonalen vid arbetsgruppen i Jokkmokk, polismyndigheten i Boden, den 9 november 1989 rörande den föreslagna omorganisationen av polisverksamheten i Norrbottens län (dnr P 520–89)
- Skrivelse från polismästaren Göran Tivesjö, Karlskoga, den 27 november 1989 om kommunala hjälppoliser (dnr P 541–89)
- Skrivelse från generaltullstyrelsen den 22 januari 1990 rörande gränsdragning mellan polis och andra myndigheter (dnr P 21–90)
- Skrivelse från länsstyrelsen i Värmlands län den 6 februari 1990 rörande fortsatt polisförstärkning till Stockholms län (dnr P 37–90)
- Skrivelse från Svenska polisförbundets Hallandsavdelnings styrelse den 19 mars 1990 angående personalsituationen i Hallands län (dnr P 90–90)
- Skrivelse den 4 april 1990 från Härjedalens kommun beträffande personalläget, m. m. vid polismyndigheten i Sveg (dnr P 106–90)

## Innehållsförteckning

Proposition .....	3
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	3
Propositionens lagförslag .....	4
Utdrag ut protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 1990 ...	6
1 Inledning .....	6
2 Bakgrund .....	7
2.1 Polisreformen .....	7
2.2 Behovet av förnyelse .....	10
2.3 Inriktningen av förnyelsearbetet .....	11
3 Polisen och samhället .....	13
4 Polisens uppgifter .....	20
5 Yrkesroller inom polisen .....	24
6 Avgiftsfinansiering på polisens område .....	33
7 Ett förstärkt medborgarinflytande över den lokala polisorganisa- tionen .....	36
8 Systemet med grundläggande organisation och fria resurser .....	44
9 Strukturfrågor inom polisväsendet .....	48
10 Ett nytt budgetsystem för polisväsendet .....	61
11 Rikspolisstyrelsens framtida roll .....	66
12 Utbildnings- och forskningsverksamheten inom polisväsendet ...	77
13 Polisens verksamhet vid särskilda händelser .....	87
14 Trafikövervakningen .....	95
15 Internationellt samarbete .....	105
16 Tillsättningen av vissa högre tjänster inom polisväsendet .....	112
17 Genomförandet .....	118
18 Upprättat lagförslag .....	120
19 Hemställan .....	121
20 Beslut .....	121
Bilaga .....	122